

المكتبة القانونية

الغرامة التهديدية

كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية

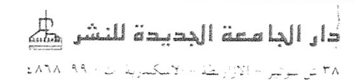
دكتور

محمد باهى أبو يونس

قسم القانون العام

كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

٢٠٠١



الغرامة التهديدية

الغرامة التهديدية

كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية

دكتور

محمد باهى أبو يونس

قسم القانون العام

كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

٢٠٠١

دار الجامعة الجديدة للنشر

٣٨ ش سوتير - الأزاريطة - الإسكندرية

تليفون وفاكس : ٤٨٦٨٠٩٩


بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمـــــــة

مشكلة تنفيذ الأحكام الإدارية :

١ – لئن كانت الإدارة ملزمة ، بمقتضى ما للأحكام الإدارية من حجية ، بتنفيذها ، إلا أنها غالبا ما تتجاهل هذا الإلتزام تجاهلا تتبسط على نطاق الواقـــع مظاهره : من عدم اكتراث بالحكم وامتناع صريح عن تنفيذه [١]، أو قبوله قبولا تردفه بإجراء معاكس يفقده اثره ، كأن تعيد موظفا ألغى قضائيا قرار فصلـــه ، ثم تعقب ذلك بإلغاء وظيفته تخلصا منه [٢]، أو تلجأ الى البرلمان تستحثه علـــى إصدار قانون يصحح قرارا حكم بعدم مشروعيته [٣] ، أو توهـــم بأنـــها تتخـــذ الخطوات اللازمة للتنفيذ ، ويطول الأمر بين اجراءات مكتبية عقيمة ومعقـــدة ، يفقد بطولها الحكم كل أثره ، وتضيع الفائدة المرجوة منه[٤] ، وقد حـــدث فـــى فرنسا أن استغرقت الإجراءات التى اتخذتها الإدارة لتنفيذ أحد أحكـــام مجلـــس الدولة أكثـــر من ثمانية عشـــر عاما (من ٢١ ينـــاير ١٩٤٤حتـــى ٢ مـــايو ١٩٦٢)[٥] ، وقد تتذرع بعدم توافر الإعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ الحكـــم . أو تلعب على حبائل الإجراءات القضائية فتتخذ منها سبيلا لإعاقة التنفيذ ، كـــأن تقدم اشكالا فى تنفيذ الحكم الإدارى أمام القضاء العادى ، وهـــو جهـــة غـــير مختصة على اعتبار أن الإختصاص بنظر إشكالات التنفيذ فى الأحكام الإداريـــة

---

(١) CHAPUS (R.) droit du contentieux administratif. Paris Montchrestien. 6e edition. 1996. P. 898.

(٢) أ.د. سليمان الطماوى : القضاء الإدارى . قضاء الإلغاء . القاهرة . دار الفكـــر العربى . ١٩٨٦. ص ١٠٧٤.

(٣) MATHIEU (B.): la constitutionnelite des validations legislatives. R.F.D. Ad. 1989. P. 862.

(٤) أ.د. محمود سامى جمال الدين : القضاء الإدارى فى دولة الكويت . دون ذكـــر للناشر . ١٩٩٨ . ص ٣٨٧ – ٣٨٨ .

(٥) RIVERO (J.) et WALINE (J.): droit administratif. Paris. Dalloz. 14e edition. 1994. P. 200

ينعقد للمحكمة الإدارية التى أصدرته ، وذلك رغبة فى المطل وإعاقة التنفيذ ، وهو أسلوب درجت الإدارة على اتباعه فى مصر لاسيما فى المنازعات الإدارية ذات الطابع السياسى [١] .

إن تلك المثالب تدفع إلى تساؤل جد هام : ألا من سبيل لإجبار الإدارة على التنفيذ ؟ . لايمكن لمنصف أن ينكر وجود هذه السبل . ولكن المنكور حقا فاعليتها فى تحقيق هذا الغرض . فالمشكلة رغم وجودها لازالت قائمة ، قد تخبو أحيانا . ولكن أبدا لاتنعدم ، وقد تغيض حينا . ولكن لاتختفى ، تتفاوت تزايدا ونقصانها تبعا لرؤى الإدارة والإتجاهات السياسية الغالبة ، تمثل مظهرا لمبارزة دائرة الرحى بين الإدارة والقضاء الإدارى . وهذا يدعونا للأسف إلى القول بأن الإدارة لازالت تتمتع بنطاق من الحرية فى هذا المجال على الأقل فى اختيار الوقت المناسب للتنفيذ ، رغم أن سلطتها فى هذا الشأن اتفاقا مقيدة [٢] .

وتعاضد عدم فاعلية تلك الوسائل فى إحداث هذا الأثر السيئ طائفة من الأسباب تفرقت فى تنوعها ، إن كانت قد جمعتها غاية واحدة ، لاينكر نبل الإعتبارات التى قامت عليها حين قامت ، إلا أنها كانت وراء نكوص الإدارة غير المبرر عن التنفيذ . فقد توارت خلفها محاولاتها للنيل من حجية الأحكام ، ففاقت سلبية آثارها إيجابياتها ، وتجلى ذلك فى وقوفها عقبة كأداء حالت دون إكراهها على الإمتثال لأحكام القضاء ، واتخذت ذريعة مثل بقاؤها صدعا كبيرا فى صرح سيادة القانون ، وسياجا واقيا لامتياز مستتر بإهدار حجية الأحكام .

نسوقها جميعا بشئ من التفصيل باعتبارها مقدمة ، وسببا مباشرا لظهور فكرة الغرامة التهديدية ضد الإدارة ، وعاملا هاما كان مسئولا عن هذا التحول الإجرائى البالغ الأثر الذى حدث لأول مرة فى تاريخ القضاء الإدارى الفرنسى .

---

(١) انظر : حمدى ياسين عكاشة : الأحكام الإدارية فى قضاء مجلس الدولة . اسكندرية . منشأة المعارف . ١٩٩٧ . ص : ٤٨٩ .

(٢) DIQUAL (L.) : la competence liée. Thése. Paris. L.G.D.J. 1964. P. 340.

أولا : الإدارة تحوز القوة اللازمة لتنفيذ الأحكام :

٢ - إن واقعات التنفيذ ومنازعاته يثبتان بأن الحجية وحدها لاتكفى لإعماله ، وإنما لابد من قوة تساندها ، قوة رادعة يخشاها من لم يمتثل طوعا ، فيذعن للحكم ، ويسلم به تسليما ، زاجرة لغيره تمنعه أن يتأبى على ماقد يصدر فى مواجهته من أحكام . وإذا كان القاضى لايصنع القانون ، وإنما دوره أن يطبقه ، فإنه لايستطيع ذلك إلا بعون من الإدارة وسلطاتها باعتبارها حائزة للقوة العامة التى بها تكفل احترام الأحكام [١] .

والفقه فى تسليمه بأن تلك القوة هى عون الحجية على أداء رسالتها ، يرى أنها العقبة التى تحول دون تنفيذ الحكم الإدارى : إذ كيف يمكن تصور أن الإدارة وهى حائزة لتلك القوة تستخدمها ضد نفسها إذا قصرت فى التنفيذ ؟. وهل يمكن الإستعانة برجال البوليس ، وهم من عمال الإدارة ، لفرض تنفيذ الحكم على الإدارة ذاتها ؟ [٢] . بل إن البعض يفسر إحجام القاضى عن توجيه أوامر تنفيذية للإدارة بأنه يقصد بذلك أن يتجنب عصيانها لتلك الأوامر مما يفقده مكانته وهيبته على اعتبار أنه لايملك القوة التى تؤازره عليها ، وإنما على العكس هى التى تحوز هذه القوة على نحو يمكّنها من الحيلولة دون تنفيذ أحكامه ، وتعطيل أوامره [٣] .

ويبدو أن هذا كان مدعاة لما ارتآه البعض من أن الحكم المدنى أو الجنائى أفضل حالا فى التنفيذ من الحكم الإدارى على اعتبار أن الإدارة ليست لها فى أى منهما صفة الخصم ، وإنما هى حارسة لتنفيذهما ؛ ولذا تؤازر بقواتها هذا التنفيذ ، فى حين أنها على خلاف ذلك بالنسبة للحكم الإدارى ، لها

---

(١) DELVOLVE (P.) : L'éxécution des décisions de justice contre L'administration. E.D.C.E. 1983-1984. P. 111.

(٢) *AUBY (J.M.) et DRAGO (R.): Contentieux administratif. Paris.* L.G.D.J. 1984. No: 1324.

(٣) DRAN (M.) : le contrôl juridictionnel et la granatié des libértes publique. Thése. Paris. L.G.D.J. 1966. P. 485.

وصف الخصم ، ولذا حال أن يكون الحكم ضدها يصعب أن تستعين بقوتها ضد نفسها [١] .

وتجلية لذلك يقول البعض إن ... القوة بوجه عام بجانب القاضى ... فحينما القاضى المدنى يفصل فى دعوى تطليق مثلا أو أخرى بين مالك ومستأجر، فإن البوليس يأخذ على عاتقه تنفيذ هذا الحكم ... والشئ ذاته حين يحكم القاضى الجنائى على شخص بالسجن ، فإن البوليس هنا هو الذى يتولى تلك المهمة . ولكن الأمر يختلف بالنسبة للقضاء الإدارى ، فالقاضى لايتمتع بقوة عامة بجانبه ، كما أنه لايملك وسائل يفرض من خلالها على الإدارة تنفيذ أحكامه بالقوة . وإنما على العكس الإدارة هى التى تحوز هذه القوة . فكيف اذن تستخدمها ضد نفسها ؟ ... وإن سقنا مثلا على ذلك يكفى أن ندلل بأنه لطرد شخص من عين اغتصبها فإننا نستعين على ذلك برجال البوليس ، ولكن ماذا نفعل لطرد البوليس ذاته من عين استولى عليها بغير حق ؟! . وتبلغ المشكلة ذروتها حين يكون رفض التنفيذ صادرا من الحكومة ذاتها حالئذ هل يمكن الإستعانة برجال الجيش أو البوليس لإجبارها عليه .. ! [٢] .

وهذا القول رغم مايستند اليه من منطق إلا أنه قد آن الأوان لأن يأفل ، ويتوارى مذهبه . فبقدر مايستقر على جانب من المنطق بقدر ما ينازعه جانب آخر منه ! وإلا فكيف نفسر مثول الإدارة أمام القاضى العادى ، ويحكم عليها لاسيما فى حالة غصب السلطة Voie de fait بذات مايحكم به على الأفراد العاديين ، وتنفذ طائعة هذه الأحكام على نفسها رغم أنها فى ذات الآن بعصمتها القوة اللازمة للتنفيذ ، ولم يقل أحد بأن تلك الحجة حالت دون اكراهها

(١) DE LUBADERE (A.) et autres : Traité de droit administratif. Paris. L.G.D.J. 1992. T. 1. P. 398.

(٢) BRAIBAN(G.)et STRIN (B.) : le droit administratif Français. Paris. Press de Sciences PO et Dalloz. 4e edition. Maise á jour. 1997. P. 544.

عليه [1]. بل وأكثر من ذلك ، القاضى العادى بمقتضى قانون ١٩٧٩ صارت له سلطة واسعة فى توجيه أوامر تنفيذية إلى الإدارة بقصد إجبارها على تنفيذ أحكامه فى مواجهتها ، والحكم عليها بغرامة تهديدية Astreinte عن كل يوم تتأخر فيه عن التنفيذ [2] ، ولم تحل حيازتها للقوة العامة دون فاعلية هذه الوسيلة ، بل ولم تتذرع هى بقوتها لتحول دون تنفيذ حكمه المقترن بها ! . فلما أذن فى شأن الأحكام الإدارية يعتصم الفقه بتلك الحجة للقول بعدم إمكانية إجبارها على تنفيذها ؟! .

وبفرض سلامة الرأى من تلك الشائبة ، فإنه يعنى أنه لاوجود له إلا فى دولة بوليسية تستعين فيها الإدارة بامتيازاتها لتعطل أحكام القانون ، أو تخرق بسلطتها مبدأ فصل السلطات ، أو تعلو بقوتها على سيادة القانون . ثم ماذا بقى لاستقلال القضاء من موجبات إذا كانت الإدارة بزعم أنها تحوز السلطة تعطل أحكامه التى تعد سرعة تنفيذها واحترامها أولى مقتضيات هذا المبدأ [3] . ربما يكون هذا الرأى مقبولا ، ولكن فى وقت تطوى الإدارة فيه كل السلطات تحت جناحيها ، أما فى ظل الدولة القانونية فلا محل لإعماله .

هذه على أية حال رؤى يزكيها البعض بقوله أنه ... لاقيام للدولة القانونية إلا بإعلاء مبدأ خضوع الدولة للقانون ، وسيادة مبدأ الشرعية ، ولاقيمة لهذا المبدأ الأخير مالم يقترن بمبدأ تقديس واحترام أحكام القضاء ووجوب تنفيذها . فلا حماية قضائية إلا بتمام تنفيذ الأحكام الصادرة من السلطة القضائية ، ولا قيمة للقانون بغير تنفيذ مقتضاه [4] .

---

(١) T.C. 17 juin 1948. Manefecture de velours et peluchers Rec. p. 513. R.D.P. 1948. P. 581. Note: Waliñe.

(٢) LE BERRE (M.) : les pouvoies d'injonction et d'astreinte du juge juidiciaire á L'egard de l'administration. A.J. 1979. P. 14.

(٣) ROBERT(J.): l' independence du juge. R.D.P. 1988. p. 3.

(٤) حمدى ياسين عكاشة : المرجع السابق . ص : ٣٠١ .

ثانيا : حظر اتباع طرق التنفيذ العادية ضد الإدارة :

٣ - يكشف هذا المبدأ عن التباين الواضح بين مركز الإدارة ومركز الأفراد فى نطاق الإجبار على تنفيذ مارفض تنفيذه من الأحكام اختيارا . فالفرد إذا ابى التنفيذ طوعا لزمه كرها اتباعا لطرق معهودة فى القانون الخاص يطلق عليها طرق التنفيذ التى تتضمن الحجز بمختلف أنواعه سواء كان حجزا تحفظيا Saisie conservatoire ، أو تنفيذيا Saisie exécutoire سواء كان حجزا عقاريا Saisie immobiliere ، أو حجزا على منقول Saisie exécution أو حجزا على ما للمدين لدى الغير Saisie arrêt [١] .

خلافا لذلك لاتتبع هذه الطرق فى مواجهة الإدارة حتى ولو رفضت التنفيذ الإرادى تطبيقا للمبدأ الذى يحظر استخدام هذه الطرق فى مواجهتها . هذا المبدأ الذى استقر اعماله فى فرنسا بمقتضى قانون ١٦ - ٢٤ أغسطس ١٧٩٠ ، وللمادتين ٨ ، ٩ من قانون ٢٢ نوفمبر - أول ديسمبر ١٧٩٠ ، وكان مما جاء فيهما أن الأموال العامة ، وما يتصل بها ، لاتمثل ضمانا للدائنين ، ولذا لايمكن الحجز عليها أيا كان نوعه [٢] .

ويتسم المبدأ من ناحية تطبيقه على الإدارة بالعمومية من نواح ثلاث : العمومية الإجرائية بما مفاده جريان سريانه على كافة الأحكام الصادرة فى مواجهة الإدارة ماصدر منها عن القضاء العادى أو الإدارى . إذ العبرة ليست بالجهة مصدرة الحكم ، وإنما بصفة الجهة التى صدر ضدها [٣] . هذا إلى أنه

---

(١) DEBEAURAIN (J.) : voies d'exécution. Paris. Liberairie de l'uniuersité d'Aix – en – provence et presses universitaires d'Aix-Marseille. 1995. P. 26.

(٢) DUGRIP (O) : Exécution des décisions de la juridiction administratives. Réportoire de contentieux administratif. Dalloz .Misé á jour 1993. T. l. p. 18.

(٣) SOUBELET (P.) : Léxecution des décisions du juge administratif. R. Ad. 1990. P. 241.

لايقتصر على طريق معين من طرق التنفيذ العادية سالفة البيان ، وإنما يسرى الحظر عليها جميعا [١] .

ويتصف من جهة ثانية بالعمومية بمعنى أنه ينطبق على جميع أشخاص القانون العام ، كما يسرى حتى على المؤسسات العامة التجارية أو الصناعية [٢] أما عن عموميته الموضوعية فإنه يرد على جميع أموال الأشخاص العامة – أو الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام- سواء كانت أموالا عامة أم خاصة [٣] ، [٤] .

وإذا كان هذا المبدأ بعمومية سريانه يمثل حائلا دون إجبار الإدارة على

---

(١) ويجوز التنويه إلى أنه بالنسبة لحجز ما للمدين لدى الغير يفرق في خضوعه لمبدأ الحظر بين : حجز ما للإدارة لدى الغير ، وحجز ما للغير لدى الإدارة . فالمحظور اعمالا للحكمة من الحظر هو حظر ما للإدارة لدى الغير باعتبار ذلك من الأموال العامة ، أما حجز ما للغير لدى الإدارة فإنه يخرج عن نطاق هذا الحظر شريطة ألا يكون هذا الغير من الأشخاص العامة ، وذلك لأنه يفقد صفة المال المملوك للدولة ، وتنتفى فيه تبعا لذلك الحكمة من اعمال الحظر .
انظر : د. حسنى عبدالواحد : مبدأ حظر طرق التنفيذ العادية ضد الإدارة . مجلة المحاماة . العددان السابع والثامن . سبتمبر واكتوبر ١٩٨٦ . السنة السادسة والستون . ص : ٩٥ .

(٢) Cass. Civ, 21décembre 1987. BRGM c/ Sté anonyme lyon continental. R.F.D. Ad. 1988 . p. 771. Concl: charbonnier note: Pacteau.

(٣) CAUDEMET (Y) : la saisie des biens des établissements publics: nouveaux développements de la question . G.P. 1984-2- P. 565.

(٤) وهذا على خلاف الوضع فى مصر اذ تخرج الأموال الخاصة للدولة من نطاق الحظر ، فيجوز التنفيذ عليها جبرا باعتبار أن تخصيصها أفقدها وصف العمومية التى تحول دون التنفيذ أو الحجز عليها ، استنادا فى هذا الشأن إلى المادة ٢/٨٧ مدنى التى لاتجيز الحجز إلا على الأموال العامة فحسب ، مما يعنى بمفهوم المخالفة جواز الحجز على أموال الأشخاص العامة الخاصة شأنها فى ذلك شأن الأموال المملوكة لأشخاص القانون الخاص .
د. حسنى عبدالواحد : المرجع السابق . ص : ٩٨ .

تنفيذ مايصدر فى مواجهتها من أحكام ، فإن مبررات اعماله لاتفلح للذود عنه على الأقل من المنظور القانونى • فالفقه يقدم له مبررات أربعة : أولها أن الدولة أو الأشخاص العامة ذمتها المالية عامرة Solvabité مما لاتعن معه الحاجة لاتخاذ هذه الطرق ضدها . إذ أن مالديها من مال يكون كافيا لتنفيذ مايصدر ضدها من أحكام مالية [١] . وهذا المبرر لايستعصى على الرد ؛ ذلك أنه إذا كانت الأشخاص العامة حقا لها من اليسار الدائم مافيه الغناء عن الإلتجاء إلى طرق التنفيذ العادية فى مواجهتها ؛ فلما تتعلل كثيرا فى الإمتناع عن التنفيذ بعدم وجود الإعتمادات المالية اللازمة لإجرائه ؟! . هذا إلى أن تلك الطرق لايكون مبعث اتخاذها عسر المدين أو يسره ، وإنما يكون سببه العجز أو الإمتناع عن الوفاء ؛ ولذا فإن يسار المدين ، وكما يقول البعض ، لايحول دون اتخاذها ضده . ولايمكن الرد على ذلك بأن الثقة فى الدولة أو الأشخاص العامة تحول دون اتباع تلك الطرق ؛ لأنها لاتتخذ إلا إذا امتنعت عن الوفاء . حالئذ تكون هى التى أخلت بهذه الثقة ، ويكون هذا مدعاة لاتخاذها فى مواجهتها [٢] .

يقول الكاتبون أيضا تبريرا للحظر : أن الأشخاص العامة تستهدف بما تقوم به من أعمال المصلحة العامة ؛ ولذا فإن مايوجد لديها من أموال يكون مخصصا لخدمة هذا الغرض . ولايعقل والحال كذلك التنفيذ عليها لمصلحة المحكوم له ؛ وإلا لكان هذا معناه تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة أو تعطيل الصالح العام لحساب المصالح الخاصة [٣] . وتلك أيضا حجة واهية ؛ لأن المصلحة العامة إذا كانت تأبى تغليب الصالح الخاص عليها ، فإنها تتأذى وبذات القدر من اخلال الإدارة بالتزاماتها القانونية وخرقها لأحكام القضاء التى تنفيذها يعد مفترضا أوليا لاستقرار الصالح العام ذاته . والحق أننا

---

(١) DUGRIP (O.) : op. cit. p. 18.

(٢) د. حسنى عبدالواحد : المرجع السابق . ص ٩٨ .

(٣) انظر : أ.د. محمد فؤاد عبدالباسط : القانون الإدارى . اسكندرية . دار الفكر العربى . ١٩٩٨ . ص ٣٥٨ – ٣٥٩.

هنا لانغلب مصلحة خاصة على أخرى عامة ، وإنما نوازن بين مصلحتين عامتين : مصلحة عامة تستهدفها الأشخاص العامة باعمالها ، ومصلحة عامة تتمثل فى احترام أحكام القضاء . إذن هنا لامحل لمصلحة المحكوم له ، وإنما هى مصلحة الدولة ذاتها فى أن يقال أنها تحترم قضاءها من أن يقال أنها تهدره بحجة أنها تحمى الصالح العام [1] . إذن النظرة الفاحصة للمسألة تكشف عن أن التنازع لايقوم هنا بين مصلحة عامة وأخرى خاصة ، وإنما يوازن بين مصلحة عامة وأخرى لاتقل عنها عمومية . والمفاضلة تفضى إلى تغليب الثانية؛ لأنها تعبر عن سيادة القانون وجوهر الشرعية . ولو شئنا أن نستعير هنا عبارة للمحكمة الإدارية العليا ، وردت فى غير هذا المقام . ولكنها مما يصح به الإستدلال فى اجراء تلك المقارنة ، إذ تقول ... لايكفى للقول بأن القرار الإدارى غير مشروع أن يكون قد جانب غايات الصالح العام التى يحددها القانون ، وإنما يكون كذلك غير مشروع اذا استند الى غاية من غايات الصالح العام يكون ظاهرا ومؤكدا أنها أدنى فى أولويات الرعاية من غايات وصوالح قومية أسمى وأجدر بالرعاية ...) . لامرية اذن فى أن احترام الأحكام مصلحة اقوى وأجدر بالرعاية من المصلحة العامة التى يتغياها مبدأ الحظر لاسيما وأنه أيضا سوف يؤدى إلى رسوخ ثقة المتعاملين مع الدولة ، وضمان حقوقهم قبلها خاصة بعد توسعها فى الدخول فى الأنشطة التجارية والصناعية . الأمر الذى يشجع الأفراد على التعامل معها ، وتلك مصلحة عامة لاتدانيها فى القيمة مصلحة أخرى .

---

(١) لعل هذا المعنى هو الذى امتثل فى خاطر تشرشل رئيس وزراء بريطانيا الأسبق حين رفض بحزم عدم تنفيذ حكم قضائى بإزالة مطار حربى أقيم بجوار إحدى المحاكم البريطانية حال صخبه دون تمكن قضاة المحكمة من الفصل فى الدعاوى المطروحة عليهم ، مما أفضى إلى صدور حكم بإزالته . وعلى الرغم من أن ظروف الحرب حالئذ استلزمت اقامته إلا أن الرجل لم يتردد فى قبول حكم القضاء والأمر بتنفيذه بإزالة المطار قائلا : أكرم لنا أن يقول العالم أن بريطانيا قد خسرت الحرب من أن يقول أنها لم تحترم أحكام القضاء .

وأخيرا يقال أن هناك وسائل خاصة لإكراه الأشخاص العامة على التنفيذ لاتعن معها الحاجة إلى اتباع طرق التنفيذ العادية كالتظلم أو الشكوى إلى السلطات الرئاسية للجهة المختصة بالتنفيذ . وهذا المبرر - فى رأينا - يحمل فى ذاته اسباب هدمه؛ لأن معناه أن الإدارة فى شأن التنفيذ تكون خصما وحكما فى آن واحد ، وذاك أمر أظهر من أن ندلل على قدر خطورته ، ومدى عدم فاعليته . ثم ما الذى يحول دون اعتساف الجهة الرئاسية فى الفصل فى الشكوى فلا تعبأ بها ؟ ، وماذا عساه أن يفعل المحكوم لصالحه إذا لم تلق له بالا ، وماذا لو كان عدم التنفيذ بأمر من الجهة الرئاسية ذاتها ؟ . وهذا غالبا مايكون . والأدهى لو تواصلت حلقات السلسلة الإجرائية وكان عدم التنفيذ راجعا لأوامر رئاسيه اعلى ، وتمتد الإجراءات صعودا ، وتستغرق سنينا عددا تضيع لطولها الغاية من الحكم ، فيكون مثل المحكوم لصالحه تماما كمثل المستجير من الرمضاء بالنار . ولعل هذا جميعه مادعا المستشار Costa إلى القول بأن هذا الحظر يمثل حجرة عثرة ، وحائلا لامبرر مقبول له ، دون تنفيذ الأحكام الإدارية [١] .

ثالثا : الحظر على القاضى الإدارى توجيه أوامر إلى الإدارة :

٤ - على نحو مايجرى به حديث الفقهاء يحكم القاضى فى علاقته بالإدارة اصل إجرائى مؤداه أن القاضى يقضى ولايدير . ويقولون فى حقيقة نشأته أنه محض تطبيق لمبدأ الفصل بين الهيئات القضائية والإدارية [٢] . ولذا نراهم يرتبون عليه حظرين المعنى بهما القاضى وحده : حظر بألا يحل محل

---

(١) COSTA (J.P.): L'execution des décisions de justice A.J 1995. Numéro Spécial du cinquntonaire. p. 227.

(٢) DEBBASCH (CH) et RICCI (D.C.) : contentieux administratif Paris. Dalloz. 5e edition. 1990. T. 2. P. 205.

PACTEAU (B.): contentieux administratif . Paris. P.U.F Thémis. 2e edition. 1989. P. 290.

الإدارة ، وآخر بالإمتناع عن توجيه أوامر إليها [١] . وقد القى هذا بظلاله على دوره فى تنفيذ أحكامه ، ذلك أنه مهما بلغ قدر امتناع الإدارة عن التنفيذ ، أو مدى توانيها فى إجرائه ، وأيا كانت درجة ترديها فى جدية انتهاك الحجية ، لايملك أن يوجه اليها أمرا لابضرورة التنفيذ خلال أجل معلوم ، ولابطريقة إجرائه [٢] .

وقد يغمض الحكم أو ينتاب منطوقه ابهام يقضى إلى استغلاق عباراته على نحو يستحيل أو يصعب معه تبيان كيفية تنفيذه ، حالئذ لايكون له أكثر من ايضاحه من خلال دعوى التفسير ، دون أن يتخذ من ذلك وليجة لأن يصدر أمرا اليها بوجوب التنفيذ على نحو معين ، أو فى مدة محددة [٣] .

ولايتوقف الحظر عند هذا الحد ، وإنما يمتد ليدخل فى نطاقه وسائل التهديد المالى بتنفيذ الحكم ، إذ ليس فى مقدور القاضى الحكم على الإدارة بطرق تهديدية لحملها على التنفيذ إذا أهملت أو تأخرت فى إجرائه [٤] ، وفى تبيان ذلك يقول مجلس الدولة الفرنسى .... إذا كان يناط بالقاضي أن يبين

---

(١) انظر فى التفرقة بين الحظرين : د. السيد محمد ابراهيم : مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والقضائية . مجلة الحقوق . السنة الخامسة عشر . ١٩٧٣. العدد الأول . ص : ٦٩وما بعدها .

(٢) C.E 20 janvier 1989, commissaire de la république délégue pour la police á Marseille c/ douabou. R.D.P. 1990. P. 888.

C.E. 20 janvier 1988, syndicat national unique des personnel des forêts et de l'espace naturel cfot c/ office national des forêts . Rec. p. 26.

C.E 3 avril 1987. Consorts heugel Rec. p. 119. A.J. 1987. P. 534. Concl: Hubac.

(٣) محكمة القضاء الإدارى : ١٥ ابريل ١٩٥٤. القضية رقم ٧٤٠ لسنة ٧ القضائية.مجموعة السنة الثامنة . ص ١١١٢ ,

(٤) GUDEMET (Y.) réflexions sur l'injonction dans le contentieux administratif. Mél: Burdeau. Paris. L.G.D.J. 1977. P. 805.

الحقوق والإلتزامات المتبادلة للمتداعيين ، وأن يقضى بالتعويض المستحق عما يلحق بهم من أضرار ، فإنه لايسوغ له التدخل فى ادارة المرافق العامة بأن يوجه أوامر تنطوى على التهديد بجزاء مالى سواء إلي الإدارة أم إلى أولئك الذين يقومون على ادارة مرفق عام [1] . ويسلك مجلس الدولة المصرى ذات الإتجاه ، إذ تقول محكمة القضاء الإدارى فى أوليات أحكامها : " إن هذه المحكمة ليست من هيئات الإدارة ، فلا تملك إصدار أوامر ادارية ، ومن باب أولى أن تقوم مقام الإدارة فى اتخاذ إجراء معين " [2]. وتقول تارة أخرى أن " ....المحكمة لاتملك أن تكرهها – أى الإدارة – على شئ من ذلك عن طريق الحكم بالتهديدات المالية " [3] . وتبين المحكمة الإدارية العليا نطاق سلطة القاضى فى هذا الشأن بقولها ... لاتملك المحكمة أن تنصب من نفسها مكان الإدارة ... إذ ليس للقاضى أن يحل محل الإدارة فى إصدار القرارات الإدارية التى تعتبر نتيجة حتمية لحكم الإلغاء [4] .

ولاينبغى أن يعزب عن بالنا أن الحظر ليس مقصورا على قاضى الموضوع فحسب ، وإنما يتعداه إلى قاضى الأمور المستعجلة الإدارية ، إذ يلتزم هذا الأخير بعدم توجيه أوامر تنفيذ مستعجلة الى الإدارة ، ولا أن يحكم عليها نتيجة لذلك بغرامة تهديدية للقضاء على ممانعتها ورفضها التنفيذ . فقد تواتر قضاء مجلس الدولة الفرنسى على الغاء الحكم المستعجل المتضمن توجيه

---

(١) C.E. 27 janvier 1933. Le loir. Rec. p. 136. D. 1934. P. 68. Concl: Detton.

(٢) محكمة القضاء الإدارى : ٢٨ مايو ١٩٤٧. القضية رقم ٧٢ لسنة ١ القضائية . مجموعة السنة الأولى . ص ٣٦٥.

(٣) محكمة القضاء الإدارى ١٧ مايو ١٩٥٠. القضية رقم ٣٥٥ لسنة ٢ القضائية. مجموعة السنة الرابعة . ص : ٨٠١ .

(٤) المحكمة الإدارية العليا :٢٨ نوفمبر ١٩٥٩. الطعن رقم ١٢٥ لسنة ٤ القضائية. مجموعة السنة الخامسة . ص : ٦٨ .
المحكمة الإدارية العليا : ٢٤ فبراير ١٩٧٤. الطعن رقم ٣٨٩ لسنة ١٦ القضائية . مجموعة السنة التاسعة عشر . ص ١٨٠ .

مثل هذه الأوامر من تلقاء نفسه ، أى حتى ولو لم تدفع الإدارة بذلك . إذ أن المجلس يعد القاضى هنا متجاوزا لحدود اختصاصه الوظيفى ؛ لما يعيب - فى تقديره - مايصدره بعيب عدم الإختصاص الذى يعد من الأمور المتعلقة بالنظام العام [1] .

والحجج التى يسوقها الفقهاء تبريرا لهذا الحظر تحتاج إلى وقفة متأنية . يقولون تارة ، على نحو ماذكرنا ، أن الحظر يعد واحدا من مقتضيات مبدأ الفصل بين الهيئات الإدارية والقضائية [2] ، ويعلنون تارة أخرى بأن مبرره يكمن فى الخشية على هيبة القاضى الإدارى ؛ ذلك لأنه لايملك من الوسائل مايجبر الإدارة على تنفيذ أحكامه ، ولا على احترام مايصدره اليها من أوامر يقتضيها تنفيذ هذه الأحكام . ولذا فإنه لو أمرها ، ولم تطعه ، فإن هذا يكون من أثره ضياع هيبته ، وفقد احترامه [3] . ويبدو أن تلك الآراء تدور بظاهرها فى حلقة مفرغة ، وتصادر بمدلولها على المغلوب ، إذ كيف نعقل قولهم بأن القاضى لايستطيع توجيه أوامر للإدارة لتنفيذ أحكامه بزعم أنه لايملك مايجبرها على الإمتثال لها إذا أبت تنفيذها اختيارا ، وإذا سألنا لما لاتكون له وسائل لإكراهها على ذلك يعللون بأنه لاينبغى له استعمال هذه الوسائل ؟! .

ولعلنا لانغلو إذا قلنا أن تلك الحجج يتصف الإعتصام بها بشئ كبير من عدم المعقولية ، وماكان ينبغى أن تظل عقبة تمكث طويلا حائلة دون تدخل القاضى الإدارى لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكامه ، وتمنعه من أن يكون كالقاضى العادى له دوره الفعال فى ضمان احترام أحكامه . ومما نؤيد به ماقد سلف فضلا عما ذكرنا مايلى :

---

(١) انظر : د. محمد كمال منير : قضاء الأمور المستعجلة الإدارية . رسالة دكتوراه. حقوق عين شمس . ١٩٨٨. ص : ٧١٢.

(٢) MEME (C.) : Lintervention du juge administratif dans L'exécution des ses décision . E.D.C.E. 1968. P. 41.

(٣) ODENT (R.) : cours de contentieux administratif . Paris. les cours de droit. 1978-1979. FaS: IV. P. 1284.

(١) التذرع بمبدأ الفصل بين الهيئات حجة واهية وإقحام للمبدأ فى غير محلـــه :

٥ – أن يحول هذا المبدأ دون تدخل القضاء لتنفيذ أحكامه بإصدار أوامـر تبين للإدارة مايجب عليها اتخاذه لتنفيذ الحكم ، فهذا مما لايمكن قبوله ، فـــلا منطق المبدأ ولاتاريخه يفضيان إلى ذلك الحظر . والقول بغير ذلك فهم له علـى خلاف حقيقته ، وحمله على غير وجهه ؛ لأنه لو كان حقا يحـــول دون هـــذا التدخل ، فلما – وكما يقول الفقيه الفرنسى chevallier – لـــم يمنـــع القـــاضى العادى من توجيه أوامر إلى الإدارة ، ولماذا لم يحل بينه وبين اجباره لها علـــى تنفيذ مايصدره من أحكام مستخدما فى هذا الشأن الغرامة التهديدية ؟!. ومـــانظن أن أحدا ينكر أن له فى حالات كثيرة منها غصب السلطة أن يأمرها بـــرد مـــا اغتصب ، أو بطردها عما عليه بغير حق استولت ، أو بوجه عام اعادة الحـــال الى ماكان عليه قبل تدخلها [١] . بل إن القاضى الإدارى ذاته يملك فى دعـــوى القضاء الكامل سلطات واسعة فى مواجهة الإدارة تصل الـــى درجـــة تحديـــد مايجب عليها عمله تنفيذا لحكمه [٢] ، ولم نر معترضا على ذلك زاعمـــا بأنـــه يمثل خروجا على هذا المبدأ . وعلى فرض أن الحظر يتأسس على هذا المبدأ ، اما كان أولى أن يساير أنصار هذا الرأى منطقهم فيجعلون الحظر عاما طالما أنه يتأسس على اصل أو مبدأ واحد . فهل يعقل أن يتغير تفســـير المبـــدأ بتغـــير القضاء الذى يفصل فى الدعوى أو حتى تبعا لنوع الحكم أو الدعـــوى ذاتـــها ، فيكون له تفسيران : احدهما يحظر أو يمنع والآخر يجيز أو يمنح !! .

وبفرض أن المبدأ يحظر على القاضى توجيه أوامر إلى الإدارة ، فقـــد

---

(١) CHEVALLIER (J.): l'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur A.J. 1972. P. 67.

(٢) انظر: أ.د. مصطفى أبوزيد فهمى : القضاء الإدارى ومجلس الدولـــة . قضـــاء الإلغاء . اسكندرية . دار المطبوعات الجامعية . الجـــزء الأول . ١٩٩٨. ص : ٣٩٥.

كان المقصود بذلك حال اقراره القاضى العادى لأسباب أشـــهر مـــن أن ندلـــل عليها. فمن الثابت أن مجلس الدولة لم يطبقه – أى الحظـــر – إلا منـــذ عـــام ١٨٧٢ ، هذا التاريخ الذى تحول فيه من طور القضاء المقيـــد إلـــى القضـــاء المفوض [١] . وقبل تلك الفترة كان المجلس لايتردد فى توجيه أوامر لـــلإدارة ، ويذهب حتى الى حد الحلول محلها عمليا ، كما كان يجبر الجهات الإدارية على تنفيذ أوامره. غير أنه بصدور قانون ٢٤ مايو ١٨٧٢ تغير الوضع ، ودخـــل المجلس مرحلة القضاء المفوض ، ومن وقتها امتنع ، ومن تلقاء نفســـه ، عـــن توجيه أوامر للإدارة [٢] . أما مبدأ فصل الهيئات فإنه برئ من تلك التبعـــة ، إذ لاحت تطبيقاته فى الأفق القانونى – تخلصا من مثالب المحاكم العاديـــة التـــى كانت تسمى آنذاك بالبرلمانات وإعاقتها لأعمـــال الإدارة - قبـــل تلـــك الفـــترة بصدور قانون ١٦-٢٤ اكتوبر ١٧٩٠ الذى حظر على القضاء العادى التدخـــل فى أعمال الإدارة [٣]

ومن هنا فإن تطبيق الحظر على القاضى الإدارى لا اساس قانونى لـــه ، وإنما مصدره تفسير قضائى موسع لمجلس الدولة أفضى إلى أن فـــرض علـــى نفسه ، ومن تلقاء نفسه ، هذا القيد الذى كان القاضى العادى – المقصـــود بـــه أساسا– أكثر منه جرأة على التحلل منه [٤] . فوسع سلطاته تجاه الإدارة معتبرا إياهـــا خصما عاديا له أن يتخذ فى مواجهتها كافة مـــا يتخـــذه فـــى مواجهـــة الخصوم العاديين من وسائل تكفل الاحترام لأحكامه ، ولم يعترض أحد عليـــه

---

(١) MOREAU (J.):droit administratif. Paris. P.U.F. Thémis. 1989. P. 27

(٢) VINCENT (J.) et autres: la justice et ses instititions. Paris. Dalloz. 4e edition. 1996. P. 417:418.

(٣) DEBBACH (R.): le juge administratif et l'injonction. la fin d'un tabou. J. C.P. 1996. No: 16 ed Général-1-3724.

(٤) CHEVALLIER (J.): Du principe de separation au principe dedualité. R.F.D. Ad. 1990. p.712.

مدعيا بأن فيه اخلالا بمبدأ فصل الهيئات [١] . بل إن محكمة النقض الفرنسية ذاتها تؤكد فى أكثر من حكم أن ما يأتيه القاضى العادى فى هذا الشأن لايعد خرقا لمبدأ فصل السلطات ذاته [٢]. الأمر إذن بالنسبة للقاضى الإدارى لايعدو أن يكون ، وكما يقول الفقه ، نوعا من التقييد الذاتى auto – limitation يفرضه هو على نفسه ولاعلاقة له من قريب أو بعيد ، لا بمبدأ فصل السلطات ولا فصل الهيئات [٣] .

ومن وجهة أخرى أن التذرع بالمبدأ لتبرير الحظر ينطوى على مغالطة ظاهرة . إذ بالرغم من وجوده يمارس القاضى الإدارى على الإدارة سلطة الأمر ، ويتدخل ، ولو بشكل غير مباشر ، شئنا أم أبينا ، فى شئونها ، وإلا فما معنى الرقابة الصارمة التى يمارسها على أعمالها ، تلك التى وصلت إلى حد كان محظورا عليه من ذى قبل ، كالرقابة على التناسب بين المخالفة ، والجزاء ، والرقابة على الخطأ الظاهر فى التقدير ، ورقابة الموازنة بين التكاليف والمنافع ، والتوافق الزمانى والمكانى بين الإجراء الضبطى وسببه . علينا أن نكون إذن على يقين بأن كل منها إن لم ينطو على طائفة من الأوامر الموجهة من القاضى إلى الإدارة ، فعلى الأقل أنه يمثل بذاته أمرا ينبغى أن تراعيه مستقبلا حتى لايكون تصرفها عرضة للإلغاء أو سببا للتعويض ، أو

---

(١) COHEN (D.) : La cour de cassation et la separation des autorités administratives et judiciaires. Paris. Economica. 1987. P. 353.

(٢) Cass. civ: 21 juin 1988. Conseil regional du longuedoc rousillon de l'ordre national des medecins c/ bozzi. bull. civil. 1988. T.1. No: 201.

cass. civ : 16 juillet 1986. Sivorm de la région d'Aigues. C/Morlureux. Bull. Civil. 1986. T.1.No: 211.

(٣) CHEVALLIER (J.) : l'elaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de L'administration activé . Paris. L.G.D.J. 1970. P. 189.

بمعنى آخر إذا لم تمتثل له فلن تجد قاضيا يقرها على تصرفها المخالف لتلك الأوامر .

وإن تعجب فعجب أن يضرب هذا الحظر بنطاقه على مجلس الدولة ، وهو الذى ابتكر كبريات نظريات القانون الإدارى ، سواء فى جوانبه الموضوعية أو الإجرائية ، وبما ابتدعه فى شأنها من مبادئ كبرى تمثل علامات تهتدى بها الإدارة فى تصريف شئونها ، وتلزمها فى عملها اليومى ، فبلغها ابتداعا قبل أن يصلها المشرع تقنينا ، فكان بمثابة المشرع الحقيقى لها . لايمكن لمنصف أن ينكر أنها بمثابة أوامر ، حتى ولو اتسمت بالطبيعة غير المباشرة ، إلا أن لها طبيعة الأمر وكنهه . ورغم ذلك لم يقل أحد – وكما يقول الفقيه الفرنسى Delvolve – بأن هذا يهدم مبدأ فصل الهيئات ، على الرغم من أن القاضى فى شأنها لم يخرج فحسب على مبدأ فصل الهيئات ، وإنما خرج على مبدأ فصل السلطات ذاته ؛ لأن ذات الجهة هى التى كانت تأخذ على عاتقها نشوء القاعدة الحاكمة للمنازعة ورقيها ، وهى التى تتولى فى ذات الآن تطبيقها عليها [١] .

ولو فرضنا أن المبدأ يحول دون أن يصدر القاضى أوامر للإدارة ، فإن مقتضى المنطق يلزمنا بأن نجرى تطبيقه فى صحيح موضعه ، أى نقصره على الحالات التى لاتتصل بمنازعة منظورة أمام القضاء . فلا يكون للقاضى أن يصدر أمرا بترقية شخص أو تعيين آخر ، أو منح ترخيص ، طالما كان هذا خارج نطاق الخصومة ، أى بشأن مسائل لم تطرح بخصوصها منازعة أمامه . هذا حقا مما لايمكن قبوله ، وإلا نكون قد أجزنا له أن يعمل عمل الإدارة ، ورخصنا له أن يمارس عليها سلطة رئاسية . ولكن حال يكون الأمر متعلقا بمنازعة منظورة أمامه سواء للفصل فيها أو لاتخاذ مايلزم لتنفيذ حكم أصدره ، فالأمر على خلاف ذلك تماما . وإلا لما نقبل أن تكون له سلطة اصدار أوامر

---

(١) DELVOLVE (P.) : paradoxe du (ou pardoxes sur le) principe de séparation des autorites administrative et judiciaires. Mél : chapus. Paris. Monchrestien. 1992. P. 135.

تحقيق les injonctions d'instruction تتعلق بتحقيق الدعوى المطروحة عليه كالأمر بضم ملف أو تقديم مستند منتج فى الدعوى ، كما لاحظ وبحق البعض؟ [١] . بل ولما نجيز له أكثر من ذلك الأمر بوقف تنفيذ قرار أصدرته مطعون فيه بالإلغاء كما يرى البعض الآخر ؟! [٢] . فهذا الأخير إن لم يعتبر تجاوزا أمرا للإدارة بوقف سريان قرارها لحين الفصل فى الدعوى موضوعا فلا أقل من اعتباره تعطيلا لقرار اصدرته ، يمكن القول معه بخروجه على هذا المبدأ ؛ لأنه يعد تدخلا فى شئونها [٣] . ولكن هذا القول رغم ظاهر منطقه يخالف المستقر فقها وقضاء بما يقطع بأن وجود المبدأ لايحول دون السماح للقاضى الإدارى بتوجيه أوامر للإدارة .

إن النظرة العابرة الى الكثير من القوانين الأوربية تكشف عن زيف هذه الحجة ؛ إذ أن تلك النظم ليست اقل احتراما لهذا المبدأ من الأنظمة التى تتخذه حائلا دون الإعتراف للقاضى بسلطة توجيه أوامر للإدارة ، ورغم ذلك تعترف له ، ليس فحسب بأنه يأمر الإدارة بما يراه لازما لتقييد حكمه ، وإنما بتوقيع غرامة تهديدية عليها عن كل يوم تتأخر فيه عن التنفيذ كالقانون الألمانى [٤] . هذا إلى أن القانون الإيطالى لايتوقف عند هذا الحد ، وإنما يتماثل مع القانون الإنجليزى فى الإعتراف للقاضى الإدارى بالحلول محل الإدارة فى اتخاذ القرار الذى كان يجب عليها اتخاذه تنفيذا لحكمه [٥] . وفى القانون البلجيكى يكون

---

(١) MODERNE (F.) : Etrangére au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le serait – elle ?. R.F.D. Ad. 1990. P. 815.

(٢) AUBY (J.M.) : note sous c.e 26 mai 1995. Enta et autres. R.D.P. 1996. P. 525.

(٣) أ.د. محمد فؤاد عبدالباسط : وقف تنفيذ القرار الإدارى . اسكندرية . دار الفكر الجامعى . ١٩٩٧. ص : ١٦ .

(٤) FROMONT (M.): L'exécution des décisions du juge administratif en droit français et allemand. A.J. 1988. P.243.

(٥) COSTA (J.P.) l'exécution des décisions des juridiction administrative en Italie. A.J. 1994. P.364.

لمجلس الدولة ذات السلطات [١] . ورغم ذلك جميعه لم يقل أحد فى تلك الدول أن فى ذلك خرقا لمبدأ فصل السلطات !.

وثمة رأى للفقيه الكبير Jeze نسوقه دحضا للزعم بأن المبدأ يبرر الحظر ، إذ قال مع مطلع هذا الفرق بأن هذا المبدأ ليس إلا خرافة قديمة اصطنعتها أنظمة مستبدة ، لايستقيم وجوده الآن بما يرتبه من آثار مع دولة سيادة القانون [٢] .

(٢) توجيه الأوامر مقتضى لحق المتقاضى فى الفصل العادل لدعواه :

٦ – يمثل حق المتقاضى فى الفصل العادل لدعواه le procés equitable – أو مايطلق عليه الحق فى المحاكمة العادلة – واحدا من أهم حقوقه الأساسية [٣] . وهذا الحق ليس مقصورا على نحو ماشاع استعماله ، على كفالة حق الدفاع فحسب ، وإنما ينظر اليه فى الإتجاه الحديث لقضاء المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان على أنه ذو ثلاث شعب : حق الإلتجاء الى القضاء الطبيعى ، حسن سير الخصومة بما يتضمنه من كفالة حق الدفاع ، وأخيرا الحق فى التنفيذ الفعال للحكم [٤] .

وللتنفيذ الفعال فى قضاء ذات المحكمة موجبات من أبرزها أن يجرى خلال مدة معقولة تسمح للإدارة بأن تتهيأ وتتخذ مايلزم لهذا الشأن ، فإن

---

(١) LEWALLE (P.) : L'astreinte de granatie de l'efficacité des arrêts d'annulation prononce par le conseil d'Etat, Examen du droit francais et du droit belge. Mél. Auby. Paris, Dalloz 1992. p.579.

(٢) JEZE (G.) : Principes généraux du droit public, Paris, Marcel Giard. 1914. P.9.

(٣) ISRAEL (J) : Droits et libertés fondamentales. Paris, L.G.D.J. 1998. P.35

(٤) GUINCHARD (S.) : Le procès équitable : droit fondamental. A.J. 1998. Numéro spécial (les droits fondamentaux). P.191.

تجاوزتها فإن هذا يعد اهمالا يوجب مسئوليتها المدنية [١] . ولعل هذا كان مدعاة إلى أن تعلن اللجنة الأوربية فى تقريرها فى قضية Hornsly ضد الحكومة اليونانية بأن حق الطعن المكفول للمتقاضى يكون عديم القيمة إذا لم يكفل له الحق فى التنفيذ السريع للحكم القضائى الصادر فى هذا الطعن [٢] . وهو ذاته ماحدا بالمحكمة الإدارية إلى الحكم بأن التزام الإدارة بالتنفيذ فى دعوى الإلغاء لايتوقف عند حد سحب القرار المحكوم بعدم مشروعيته ، وإنما يمتد ليشمل التزامها بترتيب حال لمختلف آثاره أيضا [٣] . ولم يغب عن القضاء الأوربى ، وهو يتصدى لبيان معنى التنفيذ الفعال للأحكام ، أن يجلو أهمية الدور القضائى فى تحقيق هذا المفهوم . فهو يعتبره واحدا من أهم مقتضياته حتى وإن لم يصرح أحيانا بذلك ، فإن شواهد أحكامه تقطع بصحة هذا النظر . إذ نراه يعتبر تدخل القاضى بتوجيه أوامر للإدارة واحدا من مقتضيات التنفيذ الفعال للأحكام، بل ويعده العامل الرئيسى لأمرين : سرعة التنفيذ من جهة ، وتيسير مهمة الإدارة فى تحقيق آثار الحكم من جهة ثانية . إذ لامعنى للإلتزام بسرعة التنفيذ إذا أوكل للإدارة أمره دون رقابة مصدر الحكم على إتمامه . بل إنه من اللحظة التى نتفق فيها جميعا على أن النفع الذى يرجوه المدعى من الحكم ليس مجرد بيان أحقيته فيما يدعى به ، وإنما جل همه فاعليته فى الحصول عليه ، أى إمكانية تحوله إلى واقع [٤] ، لابد أن نكون على يقين بلزوم تدخل القاضى لضمان فاعلية التنفيذ بعنصريه ؛ لأن تدخله من خلال مايفرضه من أوامر يعد عاملا أساسيا لتحقيق هذا الغرض .

---

(١) C.E.D.H : 26 Septembre 1996. Zappia c/ Italie. D. 1997 P.209. note : Fredero.

(٢) Rapport du 23 octobre 1995. sur l'affaire d'Hornsly c/ Grèce. A.J. 1995. P.391. note. Flause.

(٣) C.E.D.H : 19 mars 1997. Hornsly c/ Grèce. A.J. 1997. P.986. note : Flause.

(٤) د. حسنى عبدالواحد : تنفيذ الأحكام الإدارية . القاهرة . مطابع المجلس الوطنى . ١٩٨٤. ص : ٧ .

وتفسير ذلك أن هذه الأوامر إما أن تواجه رغبة للإدارة آثمة ، وإما أن تؤازر لها قصدا حسنا . فالقاضى من خلالها يقطع عليها سبل التحايل على تنفيذ حكمه حال تذرعها بغموض منطوقه ، أو تعللها بعدم استطاعتها معرفة كيفية تنفيذه ، وبذلك تتحقق سرعة التنفيذ . وإما أن تكون أوامر القاضى عونا للإدارة حال يحسن قصدها وترغب فعلا فى التنفيذ ، فذاك أمر يوضحه الفقيه Chevallier بمفاد قوله أن القاضى يتولى عن طريق أوامره بيان مايجب على الإدارة القيام به لتنفيذ الحكم ، ويوقفها على طريقته مبينا نظامه ، والإجراءات التى يستلزمها ، إذ أنها قد تتردد فى معرفة ماينبغى عليها فعله ، وبذلك يبدد بأوامره غموض الحكم ، ويزيل بها إبهامه ، ويجلو لها حقيقة موقفها حياله ، والأمر سواء فى دعوى الإلغاء أو التعويض [١] . ومن هنا يبرز دور توجيه الأوامر كوسيلة لضمان تنفيذ سريع وفعال لأحكامه [٢] .

ولعل تلك الرؤى هى التى أفضت بمحكمة العدل التابعة للجماعة الأوربية الى أن تعدل مسلكا درجت عليه اتباعا ، فبعد أن كانت ترفض توجيه أوامر إلى إدارات الدول التابعة للجماعة فيما يطرح عليها من منازعات تعد طرفا فيها ، نجدها فى حكم حديث أجازت بمقتضاه حتى للقضاء الوطنى لتلك الدول ، الأمر باتخاذ مايلزم لإكراه الإدارة على تنفيذ أحكامها بقصد حماية حقوق رعايا تلك الدول ، حتى ولو كان القانون الوطنى لايجيز توجيه تلك الأوامر [٣] . وفى حكم آخر ، اعترفت ذات المحكمة للقضاء المختص – مبينة سند ذلك – بسلطة توجيه أوامر إلى الإدارة لإصدار القرار الذى رفضته سلفا بناء على قانونها الوطنى . وقد أسست ذلك على ضرورة تفعيل دور القاضى فى تنفيذ قانون الجماعة الأوربية ممثلا فى اتفاقية روما ، وتفعيل هذا الدور

---

(١) CHEVALLIER (J.) : L'interdiction ...... op. cit. P. 87:88.

(٢) JEZE (G.) : Note sous C.E. 20 Janvier 1905. d'usine de villereglan. R.D.P. 1905. P.105

(٣) C.J.C.E : 15 octobre. 1987. Union nationale des entraineuse, c/ Heylens . Rec. p.4017.

يعـــد من أوليات تحقيقه السماح للقاضى بتوجيه أوامـــر تنفيذيـــة إلـــى الإدارة المعنية [١] .

(٣) سلطة القاضى فى توجيه الأوامر شق من سلطته فى الحكم :

٧ - يثير هذا الحظر العجب فعلا ، إذ كيف يحظـــر علـــى القـــاضى الإدارى توجيه أوامر للإدارة رغم أنه يمارس هذه السلطة فى كل حكم يصـــدره !؟ . فالنظرة المتأنية للحكم يتبدى منها أنه لايعدو أن يكون أمرا يوجهه مصدره إلى الإدارة إما بالقيام بعمل أو بالإمتناع عن آخر [٢] . ولعل وثـــوق الرابطـــة القائمـــة بين سلطة الأمر والحكم . ماحدا بالبعض إلى تشبيهها بالتمـــاثل بيـــن الشئ وظله [٣] . وهو يكشف من خلال هذا التصوير عن حقيقة مهمة القـــاضى بأنها ليست مقصورة على أن يعلن حكما مجردا على واقعات الدعـــوى التـــى ينظرها فحسب ، وإنما لازم لاستكمالها أن يأتى وجهها الآخر باتخاذ مـــايلزم لتنفيذه [٤]. أى أنه بلغة اجرائية أكثر دقة ، لايقتصر على بيان حكـــم القـــانون jurisdiction وإنما يتجاوزه إلى الأمر بما يجب تنفيذه imperium [٥] . ولنقف على مايقوله الفقيه Perrot تفسيرا لذلك : إن وظيفة القاضى لاتقتضى فحســـب النطق بحكم القانـــون ، وإنما أيضا سلطة الأمر باتخـــاذ جميـــع الإجـــراءات الضرورية لكى يأخذ هـــذا الحكم طريقه إلى التطبيق العملـــى ، وتلـــك سلطة

---

(١) C.J.C.E : 19 Juin 1990, Secretary of State for Transports c/ Factortame. Rec. P.2417.

(٢) BARTHELEMY (J.) : L`obligation de faire ou de ne pas faire et son exécution force dans le droit public. R.D.P. 1912. P. 505.

(٣) WEIL (P.) : Les conséquence de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pourvoir. Thèse , Paris. Pendone, 1952. P.60.

(٤) FREJAVILLE (M.) : La valeur juridique de L'astreinte. J.C.P. 1951 -1 - 910.

(٥) VIZIOZ (H).) : les pourvoirs du juge des réfères en matière d`astreinte. J.C..P. 1948-1-689.

مكملة لسلطته فى الحكـم [١].

وفى استنكاره لهذا الحظر يحلل أحد الفاقهين طبيعة أحكـام القضـاء الإدارى انتهاء إلى القول بأن هذه الأحكام هى فى حقيقتها أوامر موجهـة مـن القاضى إلى الإدارة حتى ولو كانت كذلك بشكل غير مباشـر . فـهى جميعـا تنطوى على أمر بفعل أو أمر بالإمتناع عن آخر . فالحكم الصادر مثـلا فـى دعوى التعويض بمثابة أمر يفرض عليها أداء مبلغ التعويض المحكـوم بـه ، والحكم الصادر بإلغاء رفض الترخيص يعنى أمرا إليها ، ولـو بشـكل غـير مباشر ، بإصداره . وهو إن كان لم يصرح بذلك إلا أن إعمال مقتضاه بحكـم التلازم تأدية ذلك ، فهو كغيره من الأحكام يتضمن فى ذاتـه الزامـا معينـا ، والإدارة عليها واجب قانونى مطلق بتنفيذ ما يتضمنه الحكم اتباعا لمـا حـدده القاضى. ومن هنا يتلازم حكم الإلغاء مع الأمر ؛ لأن معناه افعل أو لاتفعل. [٢] ويبدو أن هذا ماقصده الفقيه الكبير Duguit بقوله .. إن كل حكم يصـدر مـن القاضى الإدارى هو بالنسبة للإدارة بمثابة توجيه أمر ، حتـى وإن لـم يكـن صريحا فعلى الأقل أنه أمر بالإمتثال لحجية الأمر المقضى به ، وإعمال كـل مايترتب عليه من نتائج [٣] .

ولعل هذا هو السبب الذى دفع القضاء العادى الفرنسى إلى ابتداع فكـرة الغرامة التهديدية ، وأيدته محكمة النقض ، لأول مرة ، بحكمها الصادر فى ٢٨ ديسمبر ١٨٢٤ ، قبل أن تمتد اليها يد المشرع بالتقنين بمقتضى قانون ٥ يوليـه ١٩٧٢ ، إيمانا منها بأن دور القاضى لايتوقف عند الحكم فى الدعوى ، وإنمـا يصاحبه الأمر بموجبات تنفيذه . ولأن وسائل الإجبار على الإمتثال لـه كـانت منعدمة حالئذ ، فقـد وجد القضـاء الفرنسى فـى الغرامة التهديدية خير سبيل

---

(١) PERROT (R.) : Institutions judiciaires. Paris. Montchrestien. 3e edition. 1989. P.39.

(٢) CHEVALLIER (J.): L'interdiction …… op. cit. p. 86.

(٣) CHEVALLIER (J.) : l'interdiction….. op. cit. p. 59.

لتحقيق هذه الغاية [١] .

ومن العجيب حقا أن يعتبر مجلس الدولة الإعتراف للقاضى بالحكم بغرامة تهديدية بقصد تنفيذ أوامره إلى المحكوم ضده ، أو مايتخذه من أوامر تحقيق ، مبدأ من المبادئ العامة للقانون [٢] • وفى ذات الوقت يحظر على القاضى الإدارى استخدام هذه الوسيلة ، رغم أنه لايوجد فى هذا الحكم الذى انتهى اليه مايشير الى اعتباره مبدأ يتعلق بجهة قضاء معنية . إذ جاءت صياغته عامة بما مفاده أنه لايقتصر على القاضى العادى فحسب ، وإنما يمتد أيضا إلى القاضى الإدارى أيضا [٣] .

وحتى ولو فرض أن المعنى بذلك هنا هو القاضى العادى ، فإن اعتباره من المبادئ العامة للقانون يوجب تطبيقه بالنسبة لجميع جهات القضاء ، على اعتبار أن طبيعة المبدأ تحول دون قصر اعماله على قاض أو جهة قضائية دون أخرى • إذ يطبقه كل قاض لاباعتباره ينتمى إلى مجال قضائى بعينه ، وإنما باعتباره من المبادئ الأساسية العامة لكل القضاء لاسيما إن كان يتعلق بالجانب الإجرائى فى التقاضى [٤] . هذا إلى أن مجلس الدولة بحكمه هذا قد اعتبر أن استخدام الغرامة التهديدية كوسيلة لتنفيذ القاضى لأحكامه وأوامره تمثل جزءا رئيسيا من وظيفته القضائية مما لايكون معه مبرر لقصر إعماله على القضاء العادى دون الإدارى [٥] .

---

(١) CHABAS (F.): Astreintes. Répertoire de procédure civile. Dalloz. 2e édition T.I. Maise á jour . 1993. P.3.

(٢) C.E. 10 Mai 1974. Barre et Hannet. Rec. p.276 A.J. 1974. P.545.

(٣) MODERNE (F.): Etranger .... op.cit. p. 800.

(٤) أ.د. فتحى والى . الوسيط فى قانون القضاء المدنى . القاهرة . دار النهضة العربية . ١٩٨٧. ص : ١٣ ، ١٤ .

(٥) DU RURQUEC (E). Astreintes: introduction. j.c. pr. civil. Fas. 2120.1993. p.5.

رابعا : قصور الوسائل التقليدية عن إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية :

٨ - ابتدعت الأنظمة القانونية طائفة من الوسائل قصدت بها ضمان تنفيذ فعال للأحكام الإدارية . وهذه الوسائل رغم تعددها إلا أنه يمكن أن نجمع شتاتها فى نوعين : وسائل قضائية ، وآخر غيرقضائية (أو ودية) . ولكن على الرغم من وجودها إلا أن الإخلال الإدارى بالتنفيذ لازال ظاهرة لافتة للنظر ، استأهلت حتى فى فرنسا شكوى رجال القانون ، إذ تسجل كل عام هناك بنسب متفاوتة حالات لإعراض الإدارة عن التنفيذ [١] .

وهذا إن كان شاهدا على قصور تلك الوسائل فى تحقيق غايتها إلا أن مايمكن أن ندلل به على هذا القصور ، هو الأسباب الباعثة اليه ، والتى تتمثل فى اثنتين : نسبية فاعلية الوسائل القضائية ، وعدم جدوى الوسائل غير القضائية .

(١) نسبية فاعلية الوسائل القضائية :

٩ - أيا كان الإجراء الذى تعبر به الإدارة عن إرادتها فى عدم تنفيذ الحكم أو الذى ينبئ عن عدم عزمها فى النزول على مقتضى حجية الشئ المقضى به ، يكون للمحكوم لصالحه الإلتجاء إلى القضاء أملا فى إجبارها على التنفيذ متبعا أحد طريقين : إما طريق الدعوى الإدارية ، أو الدعوى الجنائية ، أم هما معا . وكلا الطريقين تعترضه صعاب تشكك فى قدرته على تحقيق نتائجه .

(أ) الدعوى الإدارية :

١٠ - سواء كانت دعوى الغاء لقرار الإدارة الصريح برفض التنفيذ ،

---

(١) FRAISSEIX (P.): La rêforme de la juridiction administrative par la loi 95-125 du 8 février 1995, relative á l'organisation des juridiction et á le procédure. civil, pénale et administrative. R.D.P. 1995. P.1053 (spéc. P.1072).

أو الضمنى بامتناعها عن الإمتثال للحكم ، أو كانت دعوى تعويض عن خرقها لحجية الشئ المقضى به ، وما ترتب على ذلك من أضرار بالمحكوم لصالحه، فإن المشكلة لاتكمن فى قبول القاضى لهذه الدعوى أو تلك ، ولافى المكنات التى يملكها المدعى هنا ، ولا السلطات التى تكون للقاضى بصددهما ، وإنما مكمن المشكلة فى الأثر المترتب على الدعوى ذاتها ، والمدى الزمنى الذى يستغرقه الفصل فيها . فماذا لو حكم القاضى بعدم مشروعية تمنع الإدارة عن التنفيذ ، ثم رفضت الإدارة مرة أخرى الإمتثال لهذا الحكم الأخير ، أو تحايلت على تنفيذه ؟! . ألم يحدث فى فرنسا معقل الديمقراطية أن مجلس الدولة الغى أكثر من ست مرات قرارا لأحد العمد بفصل أحد الموظفين ، وفى كل مرة يلغى المجلس قرار العمدة ، يصدر هذا الأخير قرارا جديدا بالفصل . ولقد شبه الفقيه الكبير هوريو ذلك بأنه عبارة عن مبارزة بين القاضى والإدارة . حقا كما يقول ذات الفقيه أننا فى مثل هذه الحالة نكون بصدد موقف سيئ التنظيم ، إذ لاتوجد أى اجراءات عملية تمكن من التغلب على سوء قصد الإدارة ، كما لايملك القاضى وسيلة فعالة تجبرها فى مثل هذه الحالات على الإمتثال لهذا الحكم [1] .

بل وعلى فرض حصوله على حكم بإلغاء رفض الإدارة تنفيذ الحكم الأول ، فكيف نجبرها على تنفيذ الحكم الثانى ؟ . حقا أنه لأمر مثير للسخرية، أن الدعوى التى ابتدعت لحماية المحكوم له من عنت الإدارة فى التنفيذ تكون بحاجة إلى وسيلة لضمان فاعليتها ! . وأمام عدم وجود هذه الوسيلة ، ليس أمام المحكوم له إلا أن يقيم دعوى ثانية ، وثالثة ، ورابعة ... وهكذا ، ويدخل بذلك فى حلقة مفرغة ، كلما لجأ إلى الإدارة أملا فى التنفيذ امتنعت ، فيعيده امتناعها مرة أخرى إلى القضاء ، ثم يحيله هذا الأخير اليها بحكم جديد يلغى أو يقضى بتعويض عن معيب تصرفها ، وتتكرر المأساة إلى حد لانهاية له . ولعل هذا مايعبر عنه الفقيه ريفيرو اذ يقول : " إن منطق الدعوى الإدارية فى هذه الحالة يفضى إلى أن تفقد كل ثقة المتقاضين فى فاعليتها ، وتفقد هى فى

---

(١) أشار اليه أ.د. سليمان الطماوى : المرجع السابق . ص : ١٠٧٤ .

حد ذاتها كل أهميتها ، يدور فيها المتقاضى فى حلقة مفرغة ، وسلسلة اجرائية لاحد لها ، فالإمتناع عن التنفيذ يمكن أن يلحق كل حكم يصدره القاضى بصرف النظر عما إذا كان حكما أصليا أم تبعيا أى صدر بمناسبة عدم تنفيذ حكم ، ويصدر آخر لعدم تنفيذ الأول ، وثالث لعدم تنفيذ ثان . وهكذا دون أن يحصل على نتيجة عملية [1] . وما أجمل مما يشبه به ذات الفقيه دور القاضى هنا إذ يقول أنه قد وقف فى منتصف الطريق لايصل بتلك الدعوى إلى نهايته مثله كمثل من يهوى بمعول على جذع شجرة فيأتى عليها ، غير أنه يأبى اجتثاثها تاركا ذلك للعواصف والرياح !! [2] .

وحال دعوى التعويض لايقل قصورا فى هذا الشأن عن دعوى الإلغاء . فالواقع لازال يكشف عن مثالب لها يقدح فى فاعليتها . فهى لاتحقق تنفيذا للحكم كما هو معلوم ، وإنما تجبر الأضرار الناجمة عن عدم التنفيذ سواء تمثلت فى كسب فائت أو خسارة لاحقة ؛ ولذا فإنها لاتعتبر وسيلة جابرة على التنفيذ ، وإنما جابرة للضرر المترتب على تخلفه . ولذا يعبر عنها الفقيه Auby بأنها لاتعدو أن تكون ثمنا تشترى به الإدارة حريتها فى الإمتناع عن التنفيذ ، ووسيلة تحقق بها رغبتها فى الخروج على القواعد القانونية ، وخرق المشروعية ، وما أبخسه من ثمن إذا قورن بفداحة الخطأ [3].

وإلى ذات العيب يشير فقيه آخر بقوله : والسماح للمحكوم له بإقامة دعوى التعويض عن الخطأ المقترف ، والمتمثل فى عدم التنفيذ ، معناه أن الإدارة فى النهاية ستدفع التعويض . ولكن تكون المشروعية قد انتهكت ،

---

(١) RIVERO(J.) : Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administrative á l'épreuve des faits. Mél : Dabin. Bruxelles. Bryiant. 1963. T.2. p.813.

(٢) RIVERO (J.) Le Huron au palais-Royal ou reflexons naives sur le recours pour excès de pouvoir. pages des doctrine. Paris. L.G.D.J. 1980. T.2. p.225.

(٣) AUBY (A.M.) : Note sous C.E. 17 Mai 1985, Mme Menneret. D. 1985. P.583.

وتكون الإدارة قد حققت هدفها التى سعت اليه منذ البداية ، واشترت حريتها فى مواجهة القانون بثمن زهيد (١) . بل إن مايزيد الأمر تعقيدا أن القاضى الإدارى لايستطيع أن يفرض على الإدارة دفع التعويض المحكوم به . ومن هنا يلحق حكم التعويض مايجرى على الأحكام الإدارية عامة من الحاجة إلى وسيلة أخرى لضمان احترامه . ولا أدل على ذلك مما قضى به مجلس الدولة الفرنسى فى هذا الشأن من أنه لايملك الحكم على الإدارة بأية تهديدات مالية بقصد اجبارها على دفع التعويض المحكوم به (٢) . حقا أن الذى سيدفع ثمن كل هذا فى نهاية الأمر هو المواطن سواء كان المتقاضى نفسه ، أم المواطن بوجه عام؛ وذلك لأن المتقاضى هو الذى يتكبد جل نفقات الدعوى لاسيما أتعاب المحاماة . خاصة وأن دعوى التعويض فى فرنسا على خلاف دعوى الإلغاء يجب رفعها عن طريق أحد المحامين المقبولين أمام مجلس الدولة . وكلما يطول وقت الفصل فيها ، تستلزم سلسلة إجرائية تستتبع الكثير من النفقات التى يتكبدها صاحب الشأن (٣) . أما كيف يتحمل المواطن التعويض فذاك لأن الإدارة حين يحكم عليها به لن تدفعه من مالها الخاص ، وإنما تتحمل به خزانة الدولة أخيرا ، فيكون عبء ذلك ملقى فى نهاية الأمر على عاتق مواطن الدولة سلبا أو إيجابا (٤) .

ويكشف جانب آخر من الفقهاء عن عيب جديد لدعوى التعويض يرتبط بالسياسة القضائية لمجلس الدولة بصددها ، وينتهى الى قوله بعدم فاعليتها لضمان تنفيذ الأحكام ؛ وذلك لأن مدة عدم التنفيذ التى تعطى صاحب الشأن حق اقامتها بعد تمامها غير محددة ، إذ أن النصوص المنظمة للإجراءات أمام القضاء الإدارى لم تحددها ، وإنما الأمر فى شأنها يعتمد على ظروف كل

---

(١) RIVERO (J.) : Le système français ..... op. cit. P.832

(٢) C.E. 14 Mars 1934. Sté de biscuiterie couvry. Rec. p.339.

(٣) THOUROUDE (J.J.) : Pratique du contentieux adminstratif. Paris . Editions du Monsteur. 1992. P.157.

(٤) RIVERO (J.) : Le système français ..... op. cit. P.832

دعوى ، وما يصادف التنفيذ من عقبات تحول دون تمامه ، ورؤية القاضى لكل حالة ، ومدى تقادم الحق المطالب به [1] .

ومن ناحية أخرى أن إثارة مسئولية الموظف الممتنع عن عدم التنفيذ عن خطئه الشخصى أمر يبدو من الصعوبة بمكان . وهذا يرجع إلى سببين اثنين : أولهما يعود إلى السياسة القضائية لمجلس الدولة بشأن مفهوم الخطأ الشخصى ، ذلك أن المجلس يصرف هذا المفهوم الى معنى أضيق بكثير من معناه فى القضاء الجنائى بالنسبة للجرائم الجنائية ، ومن المعنى الذى يجريه حتى القاضى المدنى فى حالات غصب السلطة [2] . ومن جهة أخرى أن هذا المفهوم يصطدم بعقبة تجعل المجلس يتردد فى شأنه ، وهى أن رفض التنفيذ لايكون بإرادة الموظف ، ولاهو من عمله المنفرد به دون غيره ، بحيث يمكن القول بأنه كان وليد دوافع شخصية تثبت معها فى جانبه الخطأ الموجب لمسئوليته . وإنما هو ناتج فى الغالب عن تدخل العديد من الجهات الرئاسية ، أو حتى من الوزير نفسه ، وأحيانا يكون بأمر الحكومة مجتمعة . وهنايصطدم بعقبة جديدة هى طاعة أوامر الرؤساء التى تنفى القصد السئ فى جانب الموظف ، وتمثل عائقا يحول دون مسئوليته الشخصية [3] .

وبفرض أن دعوى التعويض مبرئة من كل تلك المثالب ، فإنها رغم ذلك لاتضمن بأى حال التنفيذ الحال والفعال للحكم الإدارى . فما تستلزمه من اجراءات طوال معقدة يحيط بها الغموض ، وتكتنفها ثغرات تفضى إلى ثغرات تجعل المدى الزمنى بعيدا بين المحكوم له ، والحصول على حقه فى عدالة

---

(١) BRAIBANT (G.) op.cit.p.68.
THOUROUDE (J.) : op.cit. p.158.

(٢) انظر : أ.د. محمد رفعت ، أ.د. حسين عثمان : القضاء الإدارى . اسكندرية . مطبعة التونى . ١٩٩٧. ص : ٦٠٠ وما بعدها .

(٣) MADIOT (Y.) : Droits de l'homme. Paris. Masson. Droit, sciences economiques. 1992. P. 123.

سريعة وفعالة . ولعل هذا مادفع بالبعض إلى أن يعلن عن عـــدم فاعليـــة دور القاضى الإدارى فى تنفيذ أحكامه [1] .

(ب) الدعوى الجنائيـــة :

١١ - لاننكر أنها تمثل وجها للحماية الدستورية للأحكام القضائية علـى اعتبار أن الدستور جعل الإمتناع عن تنفيذ هذه الأحكام أو تعطيلها من جـــانب الموظفين العموميين جريمة يعاقب عليها القانون ، ويكون للمحكوم له حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة الى المحكمة المختصة [2] . وتأتى المـــادة ١٢٣ مـــن قانون العقوبات لتعاقب بالحبس والعزل كل موظف يستعمل وظيفته في وقـــف تنفيذ حكم أو أمر صادر من المحكمة ، كما تعاقب كل موظف عمومي يمتنـــع عمدا عن تنفيذ حكم أو أمر بعد مضى ثمانية ايام من انذاره على يد محضـــر ، إذا كان تنفيذ هذا الحكم أو الأمر داخلا فى اختصاصه .

إنها حقا غايات نبيلة انطوت عليها تلك النصوص . ولكـــن رغـــم ذلـــك لايتردد البعض ، مستشهدا بواقع تطبيقها ، فى أن يعلن قصورها عن ضمـــان تنفيذ فعال للأحكام الإدارية ، إذ يقول ..... ورغم مافى النصوص مـــن قيـــم ومبادئ للمحافظة على حجية الأحكام واعلاء شأنها ، وتحقيـــق مبـــدأ ســـيادة القانون بالإلتزام بمقتضاه إلا أن الواقع العملى يجد نفورا كبيرا فى اعمال هـــذه

---

(١) يدلل بعض الفقهاء الفرنسيين على طول اجراءات التقاضى على نحو تضيع معه الفائدة المرجوة من الطعن ، وتفقد معه الدعوى الإدارية جل أهميتـــها وســـبب وجودها ، بأن الفترة التى يستغرقها الفصل فى هذه للدعـــوى أمـــام المحـــاكم الإدارية عامان وشهر وعشرة أيام (وذلك فى عام ١٩٩٢) ، بينما تكون هـــذه المدة أمام محاكم الإستئناف الإدارية اربعة عشر شهرا (عام ١٩٩٣) ، أما مدة الفصل فى الدعاوى المنظورة أمام مجلس الدولة عـــام ١٩٩٢ كـــانت ســـنتين ونصف ، بينما عام ١٩٨٩ كانت ثلاث سنوات وتسعة اشهر .

FRAISSEIX (P.) : op. cit. p. 1063.

(٢) المادة ٧٢ من دستور ١٩٧١، والمادة ٢٣٢ من قانون الإجراءات الجنائية معدلـــة بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢.

الأحكام بصفة دائمة على وجود العديد من المشكلات التي لاتزال هذه النصوص القانونية قاصرة عن حلها ... [1].

ولاينكر جانب آخر من الفقهاء وجود مايمكن أن يقلل من فاعلية الدعوى الجنائية فى تحقيق ذات الغاية ، بقوله ... وجريمة الإمتناع عن تنفيذ الحكم جريمة عمدية يجب أن يتوافر فيمن يرتكبها ركن العمد . هذا الركن ينتفى اذا شاب الحكم غموض جعل الموظف المختص يمتنع عن التنفيذ مؤقتا حتى يستفتى الجهة المنظمة لشئون الموظفين أو القسم الإستشارى بمجلس الدولة فى طريقة التنفيذ ؛ لأن الموظف فى هذه الحالة لم يتعمد الإمتناع عن التنفيذ ، وإنما الضرورة فقط هى التى دعت إلى الإمتناع مؤقتا عن ذلك حتى يتبين الموظف المختص الطريقة الصحيحة فى تنفيذ الحكم ... [2]. وهذا بالقطع يكون مدعاة لتعطيل التنفيذ والفرار من المسئولية عن الإمتناع عن اجرائه .

ويتشكك أيضا البعض الثالث من الفقهاء فى جدوى هذه الوسيلة بقوله بعد أن عرض لها ... غير أنه يحدث عملا أن تمتنع الإدارة عن تنفيذ أحكام مجلس الدولة خاصة تلك التى تلغى قراراتها بالفصل من الخدمة . بل إن نسبة كبيرة من الأحكام المتعلقة بقضايا الموظفين تظل معطلة مجمدة دون تنفيذ ، مما دفع مجلس الوزراء الى اصدار قرار فى صيف ١٩٧٣ بتنفيذ هذه الأحكام ، وإعادة تعطيل التنفيذ لاعتبارات شخصية أو مالية . وإذا كانت الإدارة غالبا ماتدعى تبريرا لعدم تنفيذ أحكام مجلس الدولة فى إعادة المفصولين اضرارا بمصالح العمل الذى تنفرد بتقديره ، ولاشك أن فى ذلك اخلالا بمبدأ سيادة القانون يجب وضع حد له ، إذ أن مصلحة العمل يجب أن تراعى فى ظل احترام القانون ... [3].

---

(١) حمدى ياسين عكاشة : المرجع السابق . ص : ٤١٥ .

(٢) ابراهيم المنجى : التعليق على نصوص قانون مجلس الدولة . اسكندرية . منشأة المعارف . الطبعة الأولى . ١٩٩٦. ص : ٨٨٨ .

(٣) أ.د. ماجد الحلو : القضاء الإدارى . اسكندرية . دار المطبوعات الجامعية . ١٩٩٦ . ص : ٣٥٨.

ولايفوتنا أن نشير إلى أن المشكلة التى تحد حقا من فاعلية الدعوى الجنائية ، فضلا عما سبق ، هى الحصانة البرلمانية التى يتمتع بها الموظف المسئول عن عدم التنفيذ ، أو رئيسه سواء كان المباشر أم الأعلى ؛ ذلك أن طول اجراءات رفع الحصانة ، وما تصطدم به من عقبات لاسيما حين يكون الموظف أو رئيسه من حزب الأغلبية البرلمانية ، حالئذ يزداد الأمر تعقيدا ، ويطول تجمد الإجراءات ، وتنتهك الحجية تحت سمع القانون وبصره . وأظهر دليل على ذلك عدم تنفيذ حكم محكمة القضاء الإدارى بإلغاء القرار الإدارى بمنع الإحتفال بذكرى مصطفى النحاس رئيس الوزراء ورئيس حزب الوفد الأسبق الصادر فى ١٩ أغسطس ١٩٨٠ ، وكيف وقفت الحصانة البرلمانية حائلا دون محاكمة المسئولين عن عدم تنفيذ هذا الحكم جنائيا [(١)] .

وناهيك عن الحصانة وقدر أثرها فى الحد من فاعلية هذه الوسيلة ، فإن مايوهن فى رأينا من هذا الأثر اسراف المحاكم الجنائية فى الحكم بوقف تنفيذ ماتقضى به من عقوبات فى هذا الشأن لاسيما وأن الإدارة تلعب على حبائل الإجراءات ، فترجئ التنفيذ حتى قبيل صدور الحكم فى الدعوى الجنائية ، فإذا ماحانت تلك اللحظة سارعت به ، مما يجعل القاضى يركن إلى الحكم بوقف تنفيذ حكم الإدانة . ومن جهة ثانية أن نظرة متأنية الى النصوص التجريمية آنفة الذكر يتجلى منها أن العقاب لاينصب إلا حال توافر ركن العمد لدى الموظف الممتنع عن التنفيذ ، أما ذاك الذى أهمل أو توانى فيه فلا يمتد اليه . ويحضرنا فى هذا المقام تعليق البعض على ذلك بقوله ... وباستعراض الحل - يقصد الدعوى الجنائية - يتبين لنا مدى قصوره ، حيث تقتصر الجريمة على الإمتناع العمدى فى الوقت الذى نرى فيه ضرورة تجريم كل من فعلى التراخى والإهمال فى التنفيذ ، حيث يصعب عملا اكتشاف القصد العمدى فى هذه الجريمة ، فيكفى مجرد وعد الموظف المسئول عن التنفيذ بالقيام به ، أو أنه جارى اتخاذ اجراءات التنفيذ كى ينفى القصد العمدى ، ثم يتراخى فى

---

(١) انظر تفصيلا : د. حسنى عبدالواحد : تنفيذ الأحكام الإدارية .. المرجع السابق. ص : ٦٣٥.

التنفيذ عقب ذلك لسنوات وسنوات . وكان ضروريا أن يشمل التجريم كل من الإمتناع العمدى والتراخى فى التنفيد ، والتنفيذ بإهمال مع تنوع العقوبات حسب جسامة الجرم الكامن فى كل جريمة منها [١] .

وعلى فرض عدم صحة هذا النظر ، فهذا لايبرئ تلك الوسيلة من شائبة القصور فى الفاعلية إد أن مايقدح فيها طول الوقت الذى تستغرقه المحاكم الجنائية فى الفصل فى تلك الدعوى لكثرة ماتنظره من قضايا يضعف من أثرها الردعى . وهو وقت تستثمره الإدارة فى تحقيق رغبتها فى عدم التنفيذ ، أو لتفويت ثمرة كان يرجوها المحكوم له من التنفيذ الحال . ولنا أن نتساءل ماهى الفائدة التى تعود على المحكوم له اذا بلغت الدعوى الجنائية مداها، وحكم على الممتنع عن التنفيذ ؟. ان هدا الحكم لايمثل مبتغاه ، فكل مايعنيه تحقيق مقتضى الحكم الإدارى . وتلك مسالة لاتضمنها الدعوى الجنائية. وهذا مايؤيده البعص بقوله .. وفى حقيقة الأمر ان المشرع عنى بالتجريم دون أن يكفل للمحكوم له الضمانات لتنفيد مابيده من أحكام ولم يتخد حلا ايجابيا يساعده على كفالة التنفيد [٢] .

وبغض النظر عن ذلك جميعه ، فإن اكبر وصمة تصيب دولة القانون ان يكون تنفيذ الأحكام فيها باتباع الأسلوب الجنائى . فليس من المعقول الإلتجاء اليه لتحقيق هذه الغاية فى الوقت الذى تحد الدول المتمدينة من الإعتصام به ، وتقلع عن اتباعه بالنسبة لجرائم عديدة لاتنكر خطورتها [٣] . حقا إن سلوك هذا السبيل أضحى مذموما لضمان تنفيذ الأحكام ؛ لأنه يكشف عن ادارة فى حاجة إلى تقويم سلوكها بسيف العقاب ، وإرهابها بسلاح التجريم مثلها كمثل

---

(١) د. حسن السيد بسيونى : دور القضاء فى تنفيد أحكامه الإداريه ومدى فعاليته . مجلة المحاماة . العددان الخامس والسادس . السنة الثانية والستون . مايو ويونيه ١٩٨٢. ص : ٣٢ .

(٢) د. حسن السيد بسيونى : المرجع السابق . ص : ٣٢

(٣) انظر فى ذلك :أ. د رمسيس بهنام : علم مكافحة الإجرام اسكندرية . منشأة المعارف ١٩٩١. ص : ٣٧٧.

الخارجين على القانون فى الوقت الذى يتوجب عليها أن تكون مثـــلا لاحـــترام الشرعية ، وقدوة فى المسارعة الى تنفيذ أحكام القضاء دون خشية من العقـاب وسطوته باعتبار ذلك شرطا لازما لأن تحوز ثقة المواطنين ، وأساسا لحسـن قوامتها على مصالحهم .

(٢) عدم جدوى الوسائل غير القضائية :

١٢ – نظم المشرع الفرنسى وسيلتين للقضاء على عنـت الإدارة فـى التنفيذ هما : قسم التقرير والدراسات ، والوسـيط Mediateur . ويبـدو أن انحسار الصفة القضائية عنهما ، رغم أن قسم التقرير والدراسات يعـد أحـد أقسام مجلس الدولة ، جعلت بعض الفقهاء يصفها بالوسائل الوديــة [١] . وهـو وصف يحمل على الظن فى فاعليتها فى تحقيق تلك المهمة . لـنرى اذن قـدر نصيب هذا الرأى من الصحة أو التخطئة .

(أ) قسم التقرير والدراسات :

١٣ – بموجب اللائحة رقم ٧٦٦ لسنة ١٩٦٣ الصادرة فى ٣٠ يونيــه ١٩٦٣ ، والمعدلة بمقتضى مرسوم ٢٨ يناير ١٩٦٩ ، ورقم ٩٠٥ لسنة ١٩٨٨ الصادر فى ٢١ سبتمبر ١٩٨٨ ، والمعدل فى ١٥ مايو ١٩٩٠ ولائحة ٣ يوليه ١٩٩٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة ، أنشأ هذا القسم ، ونظمت وفقا لنصوصـه اختصاصاته بشأن تنفيذ الأحكام الإدارية . فوفقا للمادة ٥٩ منه يكون للمحكـوم له بعد انقضاء مدة ستة اشهر من اعلان الحكم الى الإدارة – مع مراعاة عـدم التقيد بهذا الميعاد فى حالة الإستعجال خاصة حالة ما إذا كان الحكـم صـادرا بوقف تنفيذ القرار المطعون عليه بالإلغـاء – ودون تنفيذهـا لـهذا الحكـم ، الإلتجاء إلى هذا القسم بقصد تذليل العقبات الإدارية التـى تحـول دون ذلـك . ويتولى القسم فحص الطلب ، وله فى سبيل تأدية مهمتــه الإتصـال بـالوزير

---

(١) CHABANOL (D.) : La paratique du contentieux administratif devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Paris. Litec. 2e édition. 1992. P.216

المختص ، وإحاطته علما بموقف الجهة الإدارية التابعة له الممتنعة أو المتراخية فى التنفيذ . ويحق للوزير وفقا للمادة ٥٨ من ذات المرسوم أن يطلب من القسم أن يوضح للجهة الإدارية المعنية كيفية تنفيذ الحكم ، والخطوات اللازمة لوضعه موضع التطبيق العملى . وفى هذه الحالة يكون لرئيس القسم أن يخطر بذلك رئيس القسم القضائى بمجلس الدولة أو رئيس المحكمة الإدارية أو رئيس محكمة الإستئناف الإدارية التى اصدرت الحكم . وأخيرا يلتزم قسم الدراسات بنشر تقرير سنوى عن أعماله ، وماتم تنفيذه من أحكام ، وما رفض تنفيذه منها مع ذكر الجهات الإدارية الممتنعة عن التنفيذ وأسبابه [١].

وعلى قدر محاولة المشرع تفعيل دور قسم التقرير والدراسات بشأن تنفيذ الأحكام الإدارية إلا أن اجماع الفقهاء الفرنسيين يكاد ينعقد على عدم فاعلية هذا الدور لعدة أسباب : فمن ناحية أنه غير مقترن بأية جزاءات تكفل لما يتخذه من اجراءات الفاعلية ، إذ كل مايملك اتخاذه حال عدم امتثال الإدارة له ، هو أن ينشر أنباء ذلك فى تقريره السنوى بمجلة مجلس الدولة " دراسات ووثائق" ، ومن المعلوم أن الإكتفاء بالنشر لايمكن أن يعد جزاءً يحمل الإدارة على الإمتثال لما اتخذه . حتى ولو فرض أن له وصف الجزاء ، فهو جزاء غير رادع لايمكن أن يجبر الإدارة على التنفيذ ، وهذا ما أثبته الواقع فعلا [٢]. ومن جهة ثانية أن القسم لايملك توجيه أوامر للإدارة بالتنفيذ تلتزم بعمل مقتضاها ، وإنما مايصدره لايعدو أن يكون مجرد توصيات أو توجيهات لاترقى إلى مرتبة الأوامر الملزمة [٣] .

(ب) نظام الوسيط :

١٤ – أنشأ بمقتضى القانون رقم ٦لسنة ١٩٧٣ الصادر فى ٣ يناير

---

(١) DE BAECQUE (F.) : La commission du rapport et des études et l'exécution des décisions de justice. E.D. C.E. 1982. 1983. P.175.

(٢) DUGRIP (O.) : op. cit. P.12.

(٣) GUETTIER (ch.) : Execution des jugements. j.c. Ad. 1995. Fas. 1112. P.14 et ss.

١٩٧٣ والمعدل بالقانون رقم ٢١١ لسنة ١٩٧٦ الصادر فى ٢٤ ديسمبر ١٩٧٦ . وهو عضو برلمانى يقوم بدور الوسيط بين المحكوم له والإدارة ، يلجأ اليه لإجبارها على تنفيذ حكم رفضت أو أهملت فى تنفيذه [١] .

ولقد نظم المشرع طريقة عمله ، فتطلب توافر ثلاثة شروط لطلب وساطته : أولها أن يكون الحكم المطلوب تنفيذه صادرا من جهة قضائية سواء كانت قضاء عاديا أم اداريا . والآخر أن يكون الحكم حائزا لقوة الأمر المقضى به ، أى لايكون قابلا للطعن بطرقه العادية ، وإن كان يقبل الطعن بالطرق غير العادية كالإلتماس بإعادة النظر والنقض . وأخيرا يجب أن يتقدم المحكوم له بطلب وساطته [٢] . وإذا كانت سلطات الوسيط تفوق فى هذا الشأن سلطات قسم التقرير ، إذ أنه يستطيع توجيه أوامر الى الإدارة بضرورة التنفيذ، وله أن يحدد لذلك مدة زمنية معينة ، إلا أنه نادرا مايستعملها لدرجة أنها لم تمارس إلا مرة واحدة عام ١٩٩٠ [٣] . وحتى على فرض تعدد ممارسته لتلك السلطات فإنها تكون عديمة الفاعلية ، إذ تظل عاجزة عن تحقيق هدفها فى اجبار الإدارة على التنفيذ . ومرجع ذلك إلى أنها لم تقترن بجزاءات يمكن أن يوقعها على الإدارة حال عدم الإمتثال لها [٤] . إذ أن كل مايستطع فعله أيضا أن ينشر فى تقرير سنوى خاص به فى الجريدة الرسمية عن نكوص الجهة المعنية بتنفيذ الحكم ، ورفضها الإمتثال لأوامره بهذا الشأن [٥] .

وحتى لو فرضنا جدلا أن تلك الوسيلة تقترن بجزاءات تقلل من دورها ،

---

(١) LE CLERCQUE (J) et autre : droit administratif. Paris Litec. 1992. P. 59.

(٢) BRAIBANT (G.) : Les rapports du mediateur A.J. 1977. P.283.

(٣) THOUROUDE (J.J.) : op. cit. P. 159.

(٤) DUPUS (G) et autre : Droit administratif. Paris. Armand Colin. 3e édition. 1991. P.52.

(٥) DE LAUBADERE (A) et autres: Traite de droit administratif. Paris L.G.D.J. 14e édition. 1996. T.I.P. 452.

فإن مايقدح فى أثرها ، ويضعف من شأنها ما تستلزمه من وقت وما تتطلبه من اجراءات ومداولات بين الجهة المعنية وبين الوسيط بشـــأن التفــاوض حــول امكانية التنفيذ وطريقته . وهذا بالقطع يتعارض مع مقتضيات حــق المتقــاضى فى عدالة سريعة . ويبدو أن هذا ما أفضى بالفقه الى أن يحسم رأيـــه بشـــأنها معتبرا اياها وسيلة غير فعالة فى حمل الإدارة ولو كرها على احـــترام حجيـــة الأحكام الإدارية [١] .

المشرع والأخذ بنظام الغرامة حلا لمشكلة تنفيـذ الأحكام الإداريـــة:

١٥ - مثل بقاء المبادئ السابقة ، كما كان لقصور السبل السالفة فـــى حمل الإدارة على تنفيذ مايصدر فى مواجهتها من أحكام ، دافعا قويا للمشـــرع الى الأخذ بفكرة الغرامة التهديدية ، ولأول مرة ، لكفالة تنفيذ هذه الأحكــام[٢]. ليحقق رغبة حتى رجال القضاء الإدارى أنفسهم الذيـــن طـــال – كمـــا يقـــول المستشار بريان - تطلعهم ليوم يتدخل فيه القانون الإدارى بفاعلية فـــى تنفيـــذ أحكامه [٣] . أو كما يقول رجال الفقه : أن يغلق القاضى الإدارى قوسا قد فتحـــه بنفسه منذ نهاية القرن الماضى [٤] . وتطبيقا لذلك صدر القانون رقم ٥٣٩ لسـنة ١٩٨٠ فى ١٦ يوليه ١٩٨٠- استغرق إعداده ثلاث سنوات وثلاثة اشهر منـــذ ايداع الحكومة لمشروعه فى ١٩ ابريل ١٩٧٧ ، وحتى صدوره فى ١٦ يوليـــه ١٩٨٠ – لينص فى مادته الثانية على أن لمجلس الدولة ، فى حالة عدم تنفيـــذ حكم صادر من القضاء الإدارى ، الحكم ، ولو بصفـــة مباشـــرة ، بغرامـــة

---

(١) DEBASCH (ch) et RCCI (   ) : op. cit. P.627.
AUBY (J.M.) : op. cit. P. 584.
DELVOLVE (P.) : op. cit. P.111.

(٢) BURKI (E.P.) : Gestion d'une loi avortée : quelques remarques a propos du projet de la loi relative aux astreintes prononces en matière administrative. R. Ad. 1979. P.40.

(٣) BRAIBAN (G.) : Remarques sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir. E.D.C.E. 1961 p.53.

(٤) MODERNE (F.) : Etrangère aux pouvoirs du juge l'injonction ? pourquoi le serait – elle . R.F.D. Ad. 1990 . p. 798.

تهديدية على الأشخاص الإعتبارية العامة ، بقصد ضمان تنفيذه [١] . ثم صدرت لائحته رقم ٥٠١ لسنة ١٩٨١ فى ١٢ مايو ١٩٨١ لتضع الإجراءات اللازمة لتطبيقه ، بما تضمنته مادتها الرابعة التى أدخلت ، لهذا الغرض ، المواد من ١/٥٩ الى ٥/٥٩ فى اللائحة رقم ٧٦٦ لسنة ١٩٦٣ الصادرة فى ٣٠ يوليه ١٩٦٣ بشأن تسيير وتنظيم مجلس الدولة [٢] .

وبرغم الدوى الهائل لهذا القانون كان عرضة لعدة انتقادات من أبرزها مايلى :

(أ) قصور سريانه على الأحكام الصادرة ضد أشخاص القانون العام فحسب دون غيرهم من أشخاص القانون الخاص المكلفة بإدارة مرفق عام . وهو قصور أفضى بلا مبرر قانونى الى خروج طائفة كبيرة من الأحكام الإدارية من الخضوع لنظام الغرامة ، وحرمانها بالتالى من ضمانة تنفيذها بسرعة وفاعلية . وهذا على الرغم من تماثل هذه الأشخاص مع الأشخاص العامة من حيث طبيعة ما تنشغل به ، وما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة ، فهى تقوم بإدارة مرفق عام مستخدمة فى ادارته أساليب القانون العام الأمر الذى يفضى إلى اعتبارها جزءا من الإدارة [٣] . ويؤدى – تحقيقا لهذا المعيار المزدوج – إلى سريان نظام الغرامة على مايصدر فى مواجهتها من أحكام قدر سريانه على تلك الصادرة ضد أشخاص القانون العام [٤] .

(ب) ركز المشرع الإختصاص بالحكم بالغرامة فى يد مجلس الدولة ، فجعل له وحده الإختصاص الإستئثارى بكفالة تنفيذ كافة الأحكام الإدارية . وهذا ترتب عليه حرمان المحاكم الإدارية ، ومحاكم الإستئناف الإدارية

---

(١) D. 1980 : législation. P.286.

(٢) D.1963. législation. P.290

(٣) RIVERO (J) et WALINE (J) : op. cit. p.205.

(٤) DAHER (A.) : La faillite de facto-de la loi sur les astreintes administratives. R.Ad. 1992. No. 269 p. 409.

من حقها فى ضمانة تنفيذ أحكامها بغير مبرر . بل إن هذا يخالف السياسة التشريعية التى انتهجها فى تنظيم الغرامة فى الأحكام المدنية بمقتضى القانون رقم ٦٢٦ لسنة ١٩٧٢ الصادر فى ٥ يوليه ١٩٧٢ بشأن اصلاح المرافعات المدنية . إذ اعترف فى مادته الخامسة لكل محاكم القضاء العادى سلطة الحكم بالغرامة التهديدية لضمان تنفيذ ماتصدره من أحكام [١] . فارتد بلا مبرر للتمييز عن هذا النهج بخصوص الأحكام الإدارية . هذا إلى أن استئثار المجلس بسلطة الحكم بالغرامة يزيد من أعبائه القضائية ، إذ تتعدد اختصاصاته بشكل ينوء بحمله . ففضلا على اعتباره قاض موضوع لبعض المنازعات ، فهو قاض طعن سواء كان استئنافا أم نقضا بالنسبة للمحاكم الدنيا ، وجهات القضاء الإدارى المتخصص . وهذا يكون مدعاة لتأخير الفصل فى طلبات الحكم بالغرامة مما يستتبع حتما تعطيل تنفيذ الأحكام ، الأمر الذى يتعارض مع الهدف من تطبيق نظام الغرامة فى هذا النطاق .

(ج) لايمكن الحكم بالغرامة إلا فى حالة عدم تنفيذ الحكم الإدارى . بمعنى أن الحكم بها لايتلازم مع الحكم الأصلى ، أى لايصدر مقترنا به مباشرة فور الطعن بهذا الأخير . وهذا على خلاف الوضع بالنسبة لقاضى الغرامة المدنية إذ أن له الحكم بها فى ذات الوقت الذى يصدر فيه الحكم الأصلى ، فيعد حكمه بها جزءا من منطوق هذا الأخير . ولعل هذا تفسير ماذهب اليه البعض من أن حكم الغرامة الإدارية على خلاف الغرامة المدنية . يمر بمرحلتين : مرحلة النطق بالحكم الأصلى ، ومرحلة الحكم بالغرامة . وهذه الأخيرة لايمكن تحقيق مقتضياتها إلا بعد ظهور عنت الإدارة أو رفضها تنفيذ الحكم الأصلى . وهذا أيضا يمثل خروجا من المشرع على ذات النهج الذى التزمه فى قانون ٥ يوليه

---

(١) CHABBS (F.) : la refôrme de l'astreinte (loi du 5 juillet 1972). D. 1972. P. 271.

١٩٧٢ [١] .

(د) عدم اعتراف المشرع فى هذا القانون للقاضى الإدارى بسلطة توجيه أوامر تنفيذية les injonctions d'exécution - آثرنا أن نطلق عليها الأوامر التنفيذية تمييزا لها عن أوامر التنفيذ المعروفة فى نطاق قانون المرافعات - يستلزمها تنفيذ حكمه . وهذا يجعل دور الغرامة فى تحقيق هدفها محدود الفاعلية ، إذ كما أن الغرامة سبيل للإجبار على تنفيذ الحكم الإدارى ، فإن الأوامر أيضا تمثل طريقا منتجا لتسيير هذا التنفيذ. بل إن اقرار الغرامة يعد فرصة قانونية للإعتراف للقاضى بسلطة توجيه الأوامر حتى لايبقى ثغرة للتذرع بأن الحظر المفروض عليه بألا يوجه تلك الأوامر سببه أنه لايملك وسائل الإجبار على تنفيذها.

إذ أن الغرامة تمثل فى هذه الحالة اداة فعالة لا لفرض تنفيذ الحكم الأصلى فحسب ، وإنما أيضا لما يصدر من أوامر يستوجبها تنفيذه . وهنا تبدو معالم وظيفة جديدة للغرامة فلا تكون السبيل لفرض احترام الأحكام المجردة فحسب ، وإنما أيضا وسيلة للإجبار على تنفيذ مايرتبط بها من أوامر تنفيذية [٢] . ولعل هذا مايفسر قول بعض الفقهاء من أن هناك علاقة وطيدة بين الغرامة والأوامر : فالأولى وسيلة أساسية لضمان احترام الثانية ، فالقاضى حتى يضمن عصيان أوامره ، عليه أن يقرن منطوق حكمه حكما بالغرامة توقع حال رفض الإمتثال لها [٣] .

وتفاديا للإنتقاد الأول صدر القانون رقم ٨٥٥ لسنة ١٩٨٧ فى ٣٠ يوليه

---

(١) BON (P.) : un progrés de l'Etat de droit : la loi du 16 juillet 1985 relative aux astreintes en matiere administrative et a l'execution des jugements par la puissance publique. R.D.P. 1981. P.5.

(٢) GOURDOU (J.) les nouveaux pouvoirs du juge administratif en matière d'ingenction et d'astreinte. R.F.D. Ad. 1996. P. 333.

(٣) RIVERO (J) et WALINE (J) : droit administratif Paris, Dolloy, 16e édition. 1996. P.203.

١٩٨٧ ، فأضافِ الى المادة الثانية من قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ فقرة جديدة بمد نظام الغرامة الى الأحكام الصادرة فى مواجهة الأشخاص الإعتبارية الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام ، وتطبيقا لذلك صدرت اللائحة رقم ٣٣٦ لسنة ١٩٨٨ فى ١١ ابريل ١٩٨٨ معدلة للائحة تطبيق هذا القانون رقم ٥٠١ لسنة ١٩٨١ [١] .

ثمان سنين مضت على هذا التعديل حتى صدر القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٩٥ فى ٨ فبراير ١٩٩٥ بشأن الهيئات القضائية والمرافعات المدنية والجنائية والإدارية الذى أجرى اصلاحا قضائيا لم يعرف القضاء الإدارى مثيلا له فى تاريخه . يكفى أنه أهدر الحظر المضروب على القاضى الإدارى الفرنسى فى توجيه أوامر للإدارة ، فضلا عن تفاديه الإنتقادات الأخرى الموجهة إلى تشريع الغرامة .وتجلت مظاهره الإصلاحية فى عدة أمور نذكر منها ثلاثة : أولها أنه اعترف لمحاكم القضاء الإدارى : مجلس الدولة ومحاكم الإستئناف الإدارية ، والمحاكم الإدارية بسلطة توجيه أوامر للإدارة يستلزمها تنفيذ أحكامه . وفى بحثه لدستورية هذا القانون أكد المجلس الدستورى أن الإعتراف للقاضى الإدارى بسلطة توجيه هذه الأوامر لايعد خرقا لمبدأ فصل السلطات ، وإنما هو من مقتضيات تفعيل دوره فى تنفيذ مايصدره من أحكام على نحو يستوجبه مبدأ خضوع الدولة للقانون ، مما يؤكد عدم تعارض ذلك مع أى نص دستورى [٢] . والآخر أنه منع تركز سلطة الحكم بالغرامة فى يد مجلس الدولة فأعطى للمحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية هذه السلطة لضمان تنفيذ أحكامها . فأصبح اختصاص مجلس الدولة مقصورا على الحكم بالغرامة لضمان تنفيذ الأحكام التى يصدرها ، وتلك الصادرة عن جهات القضاء الإدارى المتخصص . والأخير اعترف لتلك المحاكم بالحق فى الحكم

---

(١) D. 1987 Législation. P.333.

(٢) C.C 2 fevrier 1995. J.C.P. 1995 – 3 – 67295.

بغرامة تهديدية لضمان تنفيذ أمرين : الأحكام الصادرة عنها ، والأوامر التنفيذية الصادرة عنها لتنفيذ هذه الأحكام [١] .

إذن بمقتضى المادة ٦٢ من هذا القانون أضيف الفصل الثامن فى الباب الثانى من الكتاب الثانى من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية بعنوان : تنفيذ الأحكام . ويشمل ثلاث مواد : ٢/٨ ، ٣/٨ ، ٤/٨ اعترف بمقتضاها لتلك المحاكم بالسلطات السابقة ، أما المادة ٧٧ من ذات القانون فقد أدخلت على قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ مادة جديدة برقم ١/٦ التى أعطت مجلس الدولة ذات السلطات آنفة البيان [٢] .

خطة البحث :

١٦ - بتلك القوانين أسس المشرع بنيان نظام الغرامة التهديدية . غير أن الممعن نظرا فى صياغة بعض نصوصها يتبدى له أنها لم تأت بإجابة وافية عن كل ماقد يعتمل فى ذهن الباحث أو المطبق من تساؤلات يتحدد على ضوئها تفصيلا نظام الحكم بها ، أو يتجلى على اساسها معالمه الإجرائية كلية . ربما كان مرد ذلك الى جدة التنظيم التشريعى لهذا النظام ، فانفلت منه ماكان حريا أن يتضمنه ، أو مرجعه إلى أن المشرع غلبته عادته فى المواد الإدارية، إذ صعب عليه أن يعرض بأحكام تفصيلية لما يستلزمه تطبيق ما ينظمه أو مايواجه به فى الواقع ماينشأ من حادثات مستقبلة . رب عذره أن الأمر يفوق حد الإستطاعة ، إذ مهما تناهت دقته ، وبلغ قدر حدسه بمجريات المستقبل لايمكنه أن يفصل لكل ذلك بدقة مايخصه من أحكام . ومن هنا يكون القاضى أفعل على مواجهة ذلك منه ، فهو بحكم اتصاله المستمر بمنازعات الإدارة أقدر على أن يتصدى بحكم ملاءم لما قد يستجد من واقعات عجز النص عن الإحاطة بها ، أو يضع من الضوابط مايحد من اطلاق النصوص اطلاقا

---

(١) J.O. 9 fevrier 1995. P. 2175.

(٢) صدرت لائحة تطبيق هذا القانون رقم ٨٣١ لسنة ١٩٩٥ فى ٣ يوليو ١٩٩٥.
J. O. 6 juillet 1995. P. 10127.

يجردها من قيمتها أو يخرجها عن ارادة المشرع . والقاضى هنا لايبتدع متحللا من كل قيد ، ولا يبتكر متحررا من سلطان المشرع . وإنما يعمل فى فلكـــه ، وفى نطاق تفهمه لروح ماشرعه . معبرا بما أتاه عن إرادته الضمنيـــة مغلبـــا إياها عما عداها [١] .

إنه الدور الإنشائى الذى قاد مجلس الدولة ليساهم مع المشرع فى صياغة نظام الغرامة واضعا فى ضوء تفهمه لتشريعها من الضوابط مــــاخصص بـــه عمومه ، وقيد مطلقة ، تخصيصا يجلو جانبا من شروط انطباقـــه ، وتقييـــدا يبين عن معالمه الإجرائية . مستهدفا بذلك تحقيق ذات الإعتبارات التى حـــرص المشرع على تأكيدها : ألا تسئ الإدارة بسلطتها الى الأحكام فتهدر حجيتـــها ، وألا يتخذ المتقاضون من الغرامة سبيلا للإثراء بغير سبب على حسابها [٢].

وإن شئنا – استهداء بذلك جميعه – أن نضع تنظيما يلملم شعث تفـــرق هذا النظام على نحو ييسر البحث فيه ، فإنه يمكن القول بأن أصوله تتضامم الى بعضها فى نسق يمكن من خلاله تصنيفها الى نوعين : شروط لازمـــة للحكـــم بالغرامة ، واجراءات واجبة الإتباع للحكم بها . وما يدعم قناعتنا بتلازمـــهما قضاء مجلس الدولة المتواتر على أن قيام احدهما لايكفى بمجرده للحكم بـــها ، وإن كان يستوجب – تحقيقا لهذا الغرض – توافره .

لنرى اذن تفصيل ماقد سلف من خلال الفصلين التاليين :

١ – شروط الغرامة التهديدية .

٢ – اجراءات الغرامة التهديدية [٣] .

---

(١) RIVERO (J): Juge administratif : un juge qui gouverne. D. 1951. P.21.

(٢) GERBERT (M.) : Rapport au non de la commission des lois- Ass. Nat. 1977- 1978. Séance du 17 mai. 1977. P. 4 et ss.

(٣) ليعذرنا القارئ فى ندرة مايجده من مراجع عربية ، إذ أن هده أول دراسة لـــهذا الموضوع – فى حدود مانعلم – فى الفقه العربى ، فى نطاق المرافعات الإدارية.

الفصل الأول

شروط الغرامة التهديدية

تمهيـــــــد :

١٧ - في صياغة عامة جاء نص المادة الثانية من قـــانون الغرامـــة - قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠- على أن لمجلس الدولة ، في حالة عدم تنفيـــذ حكـــم صادر عن القضاء الإدارى ، الحكم ، ولو مباشرة ، بغرامـــة تهديديـــة علـــى الأشخاص الإعتبارية العامة أو الخاصة المكلفة بإدارة مرفـــق عـــام ، بقصـــد ضمان تنفيذه . غير أنه بصدور قانون ٨ فبراير ١٩٩٥ خصص عمـــوم هـــذا النص ، اذ نصت مادته السادسة والسبعون على عـــدم تطبيقـــه فـــى الحـــالات المنصوص عليها فى المادتين ٣/٨ ، ٤/٨ من تقنين المحاكم الإدارية ومحـــاكم الإستئناف الإدارية .

وعلى نحو ماتنص عليه المادة ٣/٨ من التقنين يكون للمحاكم الإداريـــة ومحاكم الإستئناف الإدارية أن تقضى فى ذات الحكم الذى تصـــدره ، بغرامـــة تهديدية ، بناء على طلب الخصم صاحب الشأن ، لكفالة تنفيذ ماتوجهـــه مـــن أوامر يستلزمها تنفيذه وفقا للمادة ٢/٨ من التقنين . وبالرجوع الى المـــادة ٢/٨ المشار اليها ، نجد أنها تنص على أنه إذا اقتضى تنفيذ الحكـــم الصـــادر مـــن المحاكم الإدارية أو محاكم الإستئناف الإدارية أن يتخذ الشخص الإعتبارى العام أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام قرارا معينا ، أو اجراء محددا فإنه يكـــون على المحكمة التى اصدرته وبناء على طلب محـــدد باتخـــاذ هـــذا القـــرار أو الإجراء، أن تأمر فى ذات حكمها باتخاذه . ولها – عند الإقتضـــاء – تحديـــد مدة يجب اتخاذه خلالها ... أما إذا كان تنفيذ الحكم يقتضى أن يتخذ الشـــخص العام أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام قرارا آخر بعد تحقيق جديد يجريـــه لهذا الغرض ، فإن للمحكمة مصدرة الحكم ، إذا طلب منها ذلك صراحـــة ، أن تأمر فى ذات حكمها باتخاذ هذا الإجراء خلال مدة محددة .

أما المادة ٤/٨ من ذات التقنين فإنها أتت بأحكام مغايرة فى هذا الشـــأن ، إذ نصت على أنه للمحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية ، فى حال عـــدم تنفيذ حكم قطعى définitif صدر عنها ، وبناء على طلب الخصم ذى الشـــأن ، أن تأمر فى ذات الحكم باتخاذ مايلزم لتنفيـــذه ... فـــإذا لـــم يحـــدد الحكـــم

الإجراءات اللازمة لهذا التنفيذ ، فإنه يكون للمحكمة المختصة تحديدها ، وتعيين المدة التى يتم التنفيذ خلالها ، فضلا عن الحكم بغرامة تهديدية لضمان هذا التنفيذ .

والنصوص السابقة ، قدر تعددها ، وتنوع ماتحمله متونها من أمور بعضها موضوعي ، وبعضها الآخر إجرائى ، على نحو ماسنفصل لاحقا ، تشير إلى مسألتين تدور حولهما شروط الحكم بالغرامة : الحكم الإدارى غير المنفذ ، وواقعه الإخلال بتنفيذه . غير أن المتأمل فيها ، فى نطاق هاتين المسألتين ، يلحظ أنها فرغت من تفصيل ما أجملت من تلك الشروط على نحو يصعب معه الوقوف مثلا على ماهية الحكم المقتضى ضمان تنفيذه تفصيلا ، أو معرفة ماينبغى توافره فى الإخلال بالتنفيذ حتى يكون مسوغا قانونيا للتهديد المالى .

وإذا كانت ثمة صعوبات تعترض تطبيقها لاتسعف النصوص لحسمها ، فإن مجلس الدولة أخذ على عاتقه تذليلها منطلقا من إرادة المشرع فى أن يجتهد الرأى لسد مااعترى النص من نقص يعوق سريانه ، أو ينحرف به عن غايته . وهى إذن ، على أية حال ، وعلى حد تعبير البعض " رغبة يستر المشرع بها السلطة الإنشائية التى يعترف بها للقاضى الإدارى [1] .

يحسن بنا اذن ، وعلى ضوء هذا البيان ، أن نعرض للشروط المتعلقة بالحكم الإدارى غير المنفذ فى مبحث أول ، قبل أن نفصل الحديث عن الشروط المتصلة بالإخلال بتنفيذه .

---

(١) أ.د. طعيمة الجرف : القضاء مصدر انشائى للقانون الإدارى . مجلة ادارة قضايا الحكومة . السنة السادسة . العدد الرابع . اكتوبر - ديسمبر ١٩٦٢. ص: ١٦.

المبحث الأول

الشروط المتعلقة بالحكم الإدارى

تمهيـــــــد :

١٨ - أحدث التعديل الذى أجرى على قانون الغرامة التهديديـــــة عـــام ١٩٩٥ مغايرة فى الشروط المقتضى توافرها فى الحكم الإدارى غير المنفـــذ ، بعد أن توحدت أيام كان يمثل الأساس القانونى الوحيد لتحديد شـــروط انطبـــاق نظام الغرامة التهديدية . إذ أن قانون ١٩٩٥ أنشأ نوعا جديدا من الأحكام لـــم تكن مألوفة من ذى قبل ، نعنى بها الأحكـــام المرتبطـــة بـــأوامر تنفيذيـــة ، واستلزم أن تتوافر فيها عدة شروط حتى يمكن أن يضمن تنفيذها بالتهديد المالى

وإزاء هذا الوضع صار هناك نوعان من الشروط : شروط عامـــة لازم توافرها فى جميع الأحكام، إذ لاترتبط بنوع محدد منها ، يحكمها نص المـــادة الثانية من قانون الغرامة . وشروط خاصة تقتصر فى سريانها علـــى الأحكـــام المرتبطة بأوامر تنفيذية فحسب ، تتطلبها المواد ٣/٨ ، ٤/٨ من التقنين ، ١/٦ من قانون الغرامة .

واتباعا لذلك نتناول فى مطلب أول الشروط العامة للحكم الإدارى ، ثـــم للشروط الخاصة له فى مطلب ثان .

المطلب الأول

شـــــروط الحكم الإدارى العامة

تحديد وتقسيم :

١٩ - ذكرنا أن المشرع حين عرض فى المادة الثانيـــة مـــن قـــانون الغرامة للحكم الذى يجبر على تنفيذه بالغرامة التهديدية ، لم يفصح ببيان عما به

يتحدد ، كل ماهناك أنه حدده عضويا بجهة اصداره ، فأماط اللثام بذلك عن أول شرط تطلبه ، وهو أن يكون الحكم اداريا . غير أن المشرع بذلك الشرط حدد طبيعة الحكم العضوية وغفل عن بيان طبيعته الموضوعية . وقد ترتبت على ذلك آثار حاصلها الإرتباك فى تطبيق النص ، ومظهرها كثرة الطلبات التى قدمت إلى مجلس الدولة للحكم بغرامة تهديدية عن عدم تنفيذ قرارات صادرة عن المحاكم تنحصر عنها صفة الحكم القضائى بمعناه الدقيق . ولعل هذا مايفسر كثرة أحكام الرفض التى اصدرها المجلس فى هذه الطلبات لدرجة أن أول حكم صدر عنه بالحكم بغرامة تهديدية كان عام ١٩٨٥ ، فى قضية Mme Menneret أى بعد خمس سنوات من صدور قانون الغرامة (١) . إذ أن عبارة (decision) التى جاء بها النص فسرها البعض تفسيرا شموليا ، فذهب الى أنها تشمل كل مايصدر عن القضاء الإدارى أحكاما كانت أم غير أحكام (٢)،(٣). بينما قصرها البعض الآخر علي ماكان لـه وصف الحكم بمعناه القانونى . وكان لكل وجهته وحجته . فأنصار الرأى الأول كانت حجتهم أن هذا الإصطلاح الذى جاء فى صدر النص يحمل على العموم ، ولايمكن تخصيصه وقصره على الأحكام فحسب إلا بنص تشريعى وإلا عد ذلك افتئاتا على إرادة المشرع . هذا الى أن المشرع لو اراد قصره على مايصدق عليه وصف الحكم فحسب لما منعه شئ أن يذكره . أما دعاة الرأى الآخر فسندهم أن تطبيق النص مقصور على الأحكام فحسب يتفق مع روح قانون الغرامة ، ورغبة المشرع الماثلة فى ثنايا نصوصه فى أن يتخذ الغرامة وسيلة لضمان احترام الأحكام ، نزولا على مقتضى ماتتمتع به من حجية . ولما كان لايتمتع

---

(١) C.E 17 Mai 1985. Mme Menneret. Rec: p. 149 . R.F.D. Ad. 1985 p.842 Concl: Pauti. J.C.P.1985. 2. 20448 Note: Morand –deviller.

(٢) انظر فى التفرقة بين طبيعة اعمال القضاء : أ.د. أحمد مليجى : نظام الولاية القضائية والإختصاص القضائى . القاهرة . دار النهضة العربية . ١٩٩٣. ص: ١٤ وما بعدها .

(٣) BARADUG. BENABENT (E) : L'astriente en matiére administrative (la loi du 16 juillet 1980).D. 1981 P.95.

بتلك الحجية الا ماصدق عليه وصف الحكم من بين قرارات القضاء ، فإن هذا يكون مدعاة الى القول بأن النص ينصرف اليها وحدها [١] . ومن جهة أخرى لايمكن ، فى منطق الرأى ، أن يتخذ من كلمة (decision) حجة تدعم رغبة المشرع فى تعميم سريان النص . اذ أن هذا الإصطلاح فى فقه المرافعات الإدارية – كما عليه الوضع فى المرافعات المدنية – لايعنى إلا حالة وصف الحكم عما يصدره القضاء الإدارى ، إذ هو اصطلاح جامع لأحكامه . يشمل تلك الصادرة عن المحاكم الإدارية ويطلق عليها jugements ، أو مايصدر عن محاكم الإستئناف الإدارية وأحكام مجلس الدولة ويطلق عليها arrêts [٢] .

وإذا قيل خروجا من هذا الخلاف أن الحكم بالغرامة محصور فى نطاق مانطبق عليه وصف الحكم فحسب ، فإن هذا يعترضه خلاف فقهى قائم حول مفهومه بين اتجاه ينزع إلى التوسع فيه ، يرى دعاته " أخذا بالمعيار العضوى ، أنه معنى يستغرق كل ماتصدره المحاكم من قرارات حتى ماصدر منها بصفتها الولائية . وآخر يقصر معناه ، اعتدادا بالمعيار الموضوعى " على ماتصدره بمقتضى وظيفتها القضائية حاسما لخصومة فى موضوعها أو مسألة متفرعة عنها [٣] .

وإذا كان للرأى الأخير الغلبة فى حسم النزاع ، وأن المنصرف اليه النص هو الحكم بالمفهوم الذى أورده أنصاره ، فإن هذا يثير بدوره تساؤلا جديدا يرتبط أيضا بنوعه : أيسرى النص على الأحكام المنشئة أو المقررة أم أحكام الإلزام فحسب باعتبارها الوحيدة من الأحكام التى تقبل التنفيذ ؟ .

---

(١) KINGUE (N): la loi du 16 juillet 1980.dix ans après contribution à L'élaboration d'une théorie de l'astreinte. L.P.A. 7 fevrier 1990. p. 12.

(٢) RIVERO(J.) et WALINE (J.) : op. cit. p. 192.

(٣) انظر فى ذلك : أ. د. محمود هاشم : قانون القضاء المدنى . " التقاضى أمام القضاء المدنى " القاهرة . دار البخارى للطباعة . ١٩٨٩ . الجزء الأول . ص: ٣٧٦ .

تصدى مجلس الدولة لهاتين المسألتين مجليا بما تواترت عليه أحكامه معالم شرط آخر للحكم يتحدد على ضوئه طبيعته الموضوعية ، كاشفا من خلاله عن لزوم أن يكون حكما قضائيا حقيقيا صادرا بإلزام .

صفوة القول إذن أن الشروط العامة للحكم تدور حول طبيعته سواء من الناحية الموضوعية ، فيتوجب وفقا لها أن يكون حكما قضائيا بالإزام ، أو من الناحية العضوية فيلزم تبعا لها أن يكون حكما إداريا . على تفصيل نعرض له فى فرعين متتاليين .

الفرع الأول

وجوب أن يكون حكما قضائيا بإلزام

٢٠ - قوام هذا الشرط اذن أمران : أولهما أن يكون حكما قضائيا بالمعنى الحقيقى لهذا الإصطلاح ، أما الآخر فمؤداه أن يكون حكما بالإلزام jugement de condamnation .

أولا : ضرورة أن يكون حكما قضائيا حقيقيا :

٢١ - قضائية الحكم فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى ليست مجرد وصف يبين عن طبيعة الجهة التى أصدرته ، وما إذا كانت لها ولاية الحكم من عدمه فحسب ، وإنما هى أيضا صفة ملازمة له تكشف عن الأثر المترتب عليه موضوعا . ولذا فإنه من هذه الناحية لايعدو أن يكون قرارا صادرا عن جهة اختصها القانون بولاية اصداره ، بمقتضى سلطتها أو وظيفتها القضائية juridiction contenteuse تنحسم به خصومة أو نزاع معروض عليها[١] لنرى إلى أى مدى التزم مجلس الدولة هذا المفهوم ، فيما عرض عليه من طلبات للحكم بغرامة تهديدية ، وماترتب على المفهوم ذاته من تساؤلات :

---

(١) PAUTI (J.) : conclusions sur C.E 17 mai 1985. Mme Mennert R.F.D. Ad. 1985 p.842.

(١) الأوامر الصادرة بمقتضى الإختصاص الولائى :

٢٢ - من أبرز هذه القرارات الأوامر على عرائـــض ordonnances sur requete وهى تصدر من رئيس المحكمة بناء على طلب أحد المتداعين فى غيبة الآخر . وسواء قدمت اليه بصفة اصلية ، أى دون اتصالها بنزاع قـــائم - كالأمر باتخاذ الإجراءات التحفظية - أو كانت تابعـــة لدعـــوى مقامـــة أمـــام المحكمة - كالأمر بتقدير مصاريف الدعوى ، أو أوامر تقدير أتعاب الخـــبرة - لاتعد حكما قضائيا [١] .

حقا إنها تصدر عن جهة لها ولاية الحكم . ولكنها لم تتخذهـــا بموجـــب وظيفتها القضائية ، وإنما تكرمـــا منـــها ، بمقتضـــى اختصاصـــها الولائـــى juridiction graciause . ولذا فإنها لاتحسم خصومة ، ولاتنهى نزاعا ســـواء فى موضوعه أو ماتفرع عنه . ويبدو أن هذا ماأفضى بمجلـــس الدولـــة إلـــى رفض طلب الحكم بغرامة تهديدية للإجبار على تنفيذ أمر تقديـــر ordonnance de taxe صادر من رئيس محكمة ادارية لرسوم الخبرة [٢] .

وعلى قدر تحقيق هذا الحكم لهذا المفهوم ، إلا أنه - فى رأينا - منتقـــد؛ وذلك لأن الأوامر على عرائض تعد من الأمور الوقتية التى تـــبرر الضـــرورة اتخاذها [٣] . وهذا يجعلها تخضع للإستثناء الذى قرره المشـــرع فـــى قـــانون الغرامة بالنسبة لإجراءات الضرورة ، الذى أعفاها من شرط التقيد بميعاد تقديم طلب الحكم بالغرامة على نحو ماسيأتى تبعا ، ولعل هذا مايكشف بشكل غـــير مباشر عن رغبة المشرع فى خضوع كل ماكانت له ذات الطبيعة لنظام الغرامة التهديدية . ومن وجهة أخرى أن للأوامر على عرائض قـــوة تنفيذيـــة force exécutoire مما يجعلها قابلة للتنفيذ جبرا بقوة القانون . ولما كانت الغرامـــة

---

(١) أ.د. نبيل عمر : قانون المرافعات المدنية والتجارية . اسكندرية . دار الجامعـة الجديدة للنشر . ١٩٩٤. ص : ٢٦٣.

(٢) C.E. 10 avril 1996. Le Nestour . D.A. 1996. P. 233. Observ : G.G.

(٣) CHAPUS (R.) : Droit de contentieux administratif. Paris. Montchrestien 1990. p. 756.

تعد وسيلة للإجبار على تنفيذ مابطبيعته أو بقوة القانون يقبله . فإن المنطق يفضى بالإلتجاء إليها للإلزام بتنفيذها مثلها كمثل الأحكام القضائية فى هذا الشأن. ويبدو أن هذا المنطق هو الذى أفضى بالفقيه Auby إلى القول بأن الحكم بالغرامة يسرى على جميع ماله قوة تنفيذية مما يصدره القضاء حتى ولو كان لايتمتع بحجة أو قوة الشئ المقضى به [1] . ولاشك بأن هذا هو شأن الأوامر على عرائض .

(٢) الأوامر التى تتخذ بحكم الإختصاص الإدارى للقاضى :

٢٣ - ذكرنا أن الغرامة لاينطبق نظامها إلا على ما اتخذه القضاء الإدارى بحكم وظيفتها القضائية . وهذا يترتب عليه أن ماتتخذه بما لها من اختصاص ادارى ، ينحصر عنه وصف الحكم ، ولايمكن أن يجرى تنفيذه جبرا بالحكم بالغرامة . وعلى ذلك رفض دعوى تتلخص وقائعها فى أن السيد Lacroix كان موظفا بأحد المجالس المحلية ، غير أنه وعلى اثر ارتكابه مخالفة تأديبية ، قدرت الإدارة أن جسامتها تستأهل فصله من عمله . فما كان منه إلا الإلتجاء إلى المجلس الإقليمى الأعلى للوظيفة العامة - وهو جهة قضاء ادارى متخصص - الذى أفاد بأن الجرم المنسوب اليه يستحق فصله من الوظيفة لمدة عامين فحسب . طعنت الإداره فى رأى هذا الأخير أمام مجلس الدولة ، فما كان منه إلا أن رفض الطعن . على اثر ذلك قدم Lacroix طلبا إلى مجلس الدولة بالحكم بغرامة تهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ ما انتهى اليه المجلس الإقليمى الأعلى للوظيفة العامة . ولكن مجلس الدولة رفض الطلب مؤسسا رفضه على سببين : أحدهما أن الطالب لم يقصد بطلبه كفالة تنفيذ حكم ادارى ، وإنما مجرد قرار ادارى صدر عن المجلس الأعلى ، اتخذه بحكم ماله من اختصاص ادارى ، ولم يصدره باعتباره جهة قضاء يحسم به منازعة مطروحة عليه [2] .

---

(١) AUBY (J.M.) : note sous C.E 17 mai 1985. Mme Mennert. D. 1985. P. 583.

(٢) C.E. 6 janvier 1995. M. lacroix. Rec: p. 990.

(٣) التسوية الودية للمنازعات الإدارية (أو الصلح) :

٢٤ – أحيانا تنحسم المنازعة الإدارية بطريق التسوية الودية أو الصلح transaction تعقده الإدارة مع أولى الشأن توقيا لإثارة ذات المنازعة أمام القضاء . ولكن يحدث أن تمتنع عن تنفيذه فهل يمكن اجبارها عليه بطلب الحكم بطرق تهديدية ؟

يبدو من آراء بعض الفقهاء تأييدهم فى الإجابة عن هذا التساؤل بالإيجاب . وحاصل رايهم أن المشرع فى المادة ٢٠٥٢ من التقنين المدنى الفرنسى أضفى على الصلح الذى تنحسم به المنازعات حجية الأمر المقضى به، فسوى بذلك فى الحماية بينه وبين الأحكام القضائية ، لما يكون من أثره انطباق نظام الغرامة عليه انطباقها على الأحكام القضائية . ولكن لمجلس الدولة رأيا فى المسألة آخر ، يعكس من خلاله التزامه بتحقيق مفهوم الحكم آنف الذكر ، ولما كان الصلح يفقد – على الأقل – أحد عناصر هذا المفهوم ، وهو العنصر العضوى ؛ ذاك لأنه لايصدر عن جهة اختصت قانونا بولاية القضاء ، ويفقد فى ذات الآن شرط صدوره عن جهة قضاء ادارى ؛ لذا ينحصر عنه وصف الحكم الإدارى [١] . ولايسوغ أن يتخذ مما جاء فى التقنين المدنى بالإقراربالحجية للصلح مسوغا قانونيا على جريان نظام الغرامة عليه ، إذ أن النص المدنى عام وماورد فى قانون الغرامة خاص . والأصل أن الخاص يقدم على العام عند تعارضهما . ومن هنا لايسرى النص المدنى على نظام الغرامة إلا بدليل يصرفه عن عمومه اليها ، وطالما لاتوجد فلا محل لإعمالة فى نطاقها .

وتأسيسا على ذلك رفض مجلس الدولة طلب تقدمت به أحد الشركات للحكم بغرامة تهديدية لإلزام الإدارة على تنفيذ الصلح الذى أبرمته معها ،

---

(١) LONG (M.) : et autres . les grands arrêts de la jurisprudence administration. Paris Dalloz. 1996. p.706.

وقال مؤسسا حكمه ... أن عدم تنفيذ الأحكام الإدارية فحسب هو الذى يبرر طلب الحكم بالغرامة التهديدية على الدولة وفقا للمادة الثانية من قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ ... ومن هنا لايحق للشركة طلب الحكم على الدولة بغرامة تهديدية بقصد اجبارها على تنفيذ الصلح المبرم بينهما حتى ولو كان هدفه توقى حدوث نزاع يدخل فى اختصاص القضاء الإدارى [١] .

وقد يعن للبعض أن يتساءل عما إذا كان الحكم يتغير إذا كان المخل بتنفيذه صلحا قضائيا ؟. أم أن اشراف القضاء على اجرائه يصبغه بوصف الحكم، ويعزى اليه تطبيق نظام الغرامة ؟. لم يتعرض مجلس الدولة لبحث هذه المسألة فى نطاق منازعات الغرامة حتى الآن . غير أنه يكفى تصور الحكم بشأنه على ضوء الوقوف على طبيعة الصلح القضائى مقارنة بالمفهوم الذى التزمه المجلس للحكم القضائى . فمن المعلوم أن الصلح القضائى رغم ما للقضاء من دور بشأنه إلا أنه دور لايضفى عليه وصف الحكم، فما يقوم به لايعدو أن يكون إثباتا لما انعقدت عليه إرادة الخصوم ، والتصديق على ما اتفقوا عليه . ولذا فإن القاضى هنا ليس إلا مصدقا على اتفاقهم ، موثقا لما تراضوا عليه . وهذا التصديق لايحيله من مجرد اتفاق الى حكم قضائى يعبر من خلاله القاضى عن رأى القانون فيما تتحسم به المنازعة المطروحة عليه . والأمر على خلاف الحكم الإتفاقى jugement convenu الذى يعتبر حكما قضائيا باتفاق. فرغم أنه لايصدر إلا بعد انعقاد إرادة الخصوم واتفاقهم على مابه تنحسم منازعتهم إلا أنه يعكس الحل الذى ارتآه القاضى ، من بين ماطرحوه فى مناقشتهم ، متفقا وصريح القانون [٢] . وإذا كان هذا مفاد اكتماله لمفهوم الحكم القضائى ، فإن نتيجة ذلك إمكانية الإجبار على تنفيذه بالحكم

---

(١) C.E 1e février 1984 Sté du promotion et de réalisations hospitaliers c/ Ministre de l'urbanisme et du longement. Rec: p.32 R.D.P. 1985 p.866. note: Drago.

(٢) انظر : أ.د. محمد زكى النجار . حسم المنازعات الإدارية بغير الوسائل القضائية . القاهرة . دار النهضة العربية . ١٩٩٣. ص : ٢٢٢ .

بالغرامة التهديدية .

(٤) مدى جواز الحكم بالغرامة لتنفيذ أوامر التحقيق :

٢٥ - يصدر القاضى الإدارى نوعا من الأوامر يطلق عليها أوامر التحقيق غايتها اظهار الحقيقة ، وتحقيق ادعاءات المدعى ، بمناسبة الفصل فى دعوى مطروحة عليه . كالأمر بتقديم ماتحت يد الإدارة من أوراق أو ضم ملف أو ندب خبير أو تقديم مستند منتج فى الدعوى أو الإفصاح عن الأسباب الواقعية والقانونية التى أفضت إلى اصدار قرارها لاسيما فى الحالات التى لايلزمها القانون بأن تعلن عن سبب قرارها [١] . وهذه الأوامر كما يتخذها قاضى الموضوع ، يتخذها قاضى الأمور المستعجلة الإدارية ، وفقا للمادة ١٢٨ من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية ، والمادة ٣/٢٧ من لائحة مجلس الدولة الصادرة فى ٣٠ يوليه ١٩٦٣ [٢] . وهذه الأوامر اعتدادا بهدفها تمثل استثناء من الحظر التقليدى على القاضى الإدارى أن يوجه أوامر إلى الإدارة [٣] .

ويختلف حكم اتصالها بالغرامة تبعا لما اذا كانت صادرة عن قاضى الموضوع ، أم قاضى الأمور المستعجلة ، وهو رئيس القسم القضائى بمجلس الدولة وفقا للمادة ٣/٢٧ من لائحة مجلس الدولة ، ورئيس المحكمة الإدارية ، أم محكمة الإستئناف الإدارية وفقا للمادة ١٢٨ من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية .

فبالنسبة للحالة الأولى يبدو أن البعض يرى أن تلك الأوامر لايسرى بشأنها نظام الغرامة . فهى ليست من اجراءات الضرورة التى تبرر جريان

---

(١) CHAPUS (R.) : op. cit. p. 495.

(٢) C.E. 28 MAI 1984. Dame Delammay. Rec; p. 190. D. 1985. P. 936. Note : Fadli.

(٣) FRAISSEIX (P.) : op. cit. P. 1069 – 1070.

هذا النظام عليها ، استثناء من الأصل العام الذى يقضى بضرورة أن يكون الممتنع عن تنفيذه حكما قضائيا حقيقيا . هذا إلى أنها لاتعد فى ذاتها حكما تنحسم به خصومة ، بل انها لاتمس أصلا موضوع الدعوى . ولذا يظل جزاء الإخلال بها أو الإجبار على الإمتثال لها تقليديا يتمثل فى قلب عبء الإثبات والتسليم بادعاءات المدعى [1] . ولعل هذا مايعنيه الفقيه الفرنسى chapus بقوله أن رفض الإدارة تنفيذ مااتخذه القاضى فى مواجهتها من تلك الأوامر أو تنفيذه ولكن بعد فوات المدة التى حددها ، أو تنفيذه تنفيذا ناقصا يعد تصرفا تجازى عليه باعتبار ما يدعيه الطاعن صحيحا الأمر الذى يمنحه كل الفرص الممكنة لكسب دعواه ، وهذا ماتؤكده الأحكام القضائية فى هذا الشأن [2] . وربما يكون هذا الجزاء أفعل من الحكم بالغرامة على اعتبار أن نتيجته أن تخسر الإدارة الدعوى ، ويحكم ضدها ، وهذا مايكون من أثره الحكم بغرامة تهديدية عليها اذا امتنعت عن تنفيذ هذا الحكم بعد صدوره . فيكون جزاء امتناعها عن تنفيذ أوامر التحقيق مضاعفا .

ولكن فريقا من الفقهاء يرى غير ذلك مؤدى ماذهبوا اليه أن أوامر التحقيق يمكن أن تنفذ تحت التهديد المالى . وحجتهم فى ذلك ما تتمتع به من قوة تنفيذية ، تلك التى تبرر تنفيذها جبرا . ولما كانت الغرامة التهديدية وسيلة التنفيذ الجبرى للأحكام الإدارية ،فإن هذا يفضى الى تطبيق هذا النظام عليها! [3] والحق أننا لانميل الى هذا الرأى ؛ لأنه مالم تصطبغ هذه الإجراءات بصفة الإستعجال ، فإن النظام الإجرائى للحكم بالغرامة لايتفق فى تطبيقه معها لاسيما شرط الميعاد الذى لابد أن ينتهى قبل التقدم بطلب الحكم بالغرامة مما يقطع برغبة مستترة للمشرع بعدم امكانية كفالة تنفيذها تحت التهديد المالى ، وهذا ماسنبينه لاحقا .

---

(١) PLANTEY (A.) : La preuve devant le juge administratif. J.C.P. 1986-1- 3246.

(٢) CHAPUS (R.) : op. cit. P. 496.

(٣) DUGURIP (0.) : op.cit. p. 20.

وقد يرد على ذلك بأن مجلس الدولة ذاته اعتبر الإعتراف للقاضى بسلطة الحكم بغرامة تهديدية سواء لكفالة تنفيذ مايصدره من أحكام ، أو احترام أوامر التحقيق التى يتخذها قبل صدور الحكم ، مبدأ من المبادئ العامة للقانون [1] . فمثل هذا يعكس رؤية قضائية بأن الغرامة التهديدية يمكن الحكم بها لتنفيذ أوامر التحقيق تماما كما هو الشأن بالنسبة للأحكام . وهذا الرأى ، على فرض قوله ، مردود عليه بأن مجلس الدولة ، وقد رأينا سلفا ، قصر تطبيق هذا المبدأ على القضاء العادى ، ودليل ذلك أنه كان محظورا على القاضى الإدارى ، رغم وجود هذا المبدأ ، الحكم بتهديدات مالية ضد الإدارة حتى أجاز المشرع ذلك بمقتضى قانون الغرامة الحالى . وعلى فرض صحة القول بأنه مبدأ له عمومية السريان على جميع جهات القضاء بما فيها القضاء الإدارى أيضا ، فإن المشرع قد قيد من نطاق تطبيقه ، إذ أن للمبدأ قيمة قانونية أقل من قيمة القانون فى سلم التدرج ، ولذا لاوجه لإعماله فى ظل مانظمته نصوص قانون الغرامة . ولما كانت هذه الأخيرة – وفقا لتفسير نراه راجحا – قصرت سريانه على الأحكام فحسب ، فإنه فى ضوء ذلك لايمكن القول بانطباقها على أوامر التحقيق أيضا .

أما بالنسبة للحالة الثانية ، حال صدور هذه الأوامر من قاضى الأمور المستعجلة ، فإنه جريا على الأصل الإجرائى العام ، جميع مايتخذه قاضى الأمور المستعجلة يمكن تنفيذه تحت التهديد المالى (المادة ٤٩١ من تقنين المرافعات الجديد ، المادة ٢٣ من قانون ٩ يوليه ١٩٩١) [2]. وهذا بعد أن ساد الإعتقاد بأن قاضى الأمور المستعجلة ليست له هذه السلطة على اعتبار الصفة الوقتية لقراراته وأحكامه تحول دون اكتسابها للحجية التى تكفل الغرامة

---

(١) C.E 10 mai 1974. Barre et Honnet. A.J. 1974 p. 545.

(٢) TERRE (F.) et autres : Droit Civil : les obligations. Paris. Dalloz. 5^{e} edition. 1993. P. 781.

حمايتها [١].

وهذا الأصل يجرى تطبيقه على اجراءات التحقيق الإدارية ، ليس بصفته أصلا عام السريان فحسب ، وإنما أيضا باعتبار أنها تدخل بطبيعتها فى نطـــاق اجراءات الضرورة التى يمكن قانونا الحكم - مباشرة أو بناء على طلب غـــير مقترن تقديمه بشرط الميعاد - بغرامة تهديدية لتنفيذها . ولعل هـــذا مـــايؤيده البعض بقوله : إن رفض الشخص العام تنفيذ أمر صادر مـــن قـــاض الأمـــور المستعجلة كالأمر بندب خبير مثلا - وهو من اجـــراءات التحقيـــق - معنـــاه الإمتناع الإرادى عن تنفيذ قرار للقاضى الإدارى صـــدر بصفـــة مســـتعجلة ، باعتباره اجراء ضرورة ، يتوجب قانونا الحكم بغرامة تهديدية للإجبار علـــى تنفيذه [٢] . ومايؤيد ذلك على المستوى القضائى ماقضى به مجلس الدولة بـــأن لقاضى الأمور المستعدلة الإدارية الحكم بغرامة تهديدية لإجبـــار الإدارة علـــى تنفيذ مايتخذه من أوامر ، كما أن له الإختصاص بتصفية الغرامة التى حكم بـــها إذا لم تنفذ الإدارة أوامرها خلال المدة التى حددها [٣]. وهذا جميعه يقطع بأنـــه ليس هناك مايمنع من تنفيذ اجراءات التحقيـــق التى تتخذ بصفة مستعجلة تحـــت التهديد المالـــــى .

(٥) مدى جواز الحكم بالغرامة لتنفيذ المبادئ العامة للقانون :

٢٦ - يجرى التمييز بصدد أحكام القضاء الإدارى بين نوعين : أحكـــام ذات مبادئ لايقتصر سريان ما انطوت عليه من مبادئ على المنازعـــة التـــى صدرت بشأنها ، وإنما تطبق أيضا على ماتماثل معها من منازعات مســـتقبلة .

---

(١) VIZIOZ (J.) : Des pouvoirs du juge des référés en matière d'astreinte. J.C.P. 1948-1-689.

(٢) BARADUCE – BENA BENT (E.) : op.cit. p.97.

(٣) C.E. 14 Novembre 1997. Communaute, urbaine de Lyon. Rec : p.421.
C.E 9 Décembre 1988. Sté les téléphérique du massif du mont Blanc. C/ commune de Saint-Gervais. A.J. 1989. P.272. obser : Prètot .

وأحكام أخرى عادية لايتعدى تطبيقها المنازعة التى صدرت بشأنها . وإذا كانت لتلك الأحكام ، بنوعيها ، حجية تلزم الإدارة تنفيذها على الوقائع التى صدرت بخصوصها ؛ فهل مايتضمنه النوع الأول من مبادئ يكون ملزما بحيث يتماثل مع الحكم مما يمكن معه اجبار الإدارة على تنفيذها على الوقائع المماثلة ، إذا رفضت ذلك طوعا بالحكم بغرامة تهديدية ؟

تلك مسألة افتراضية لم يأتى مجلس الدولة عليها بحكم حتى الآن ؛ ولذا نحاول أن نتلمس لها حلا فى ضوء الأصول الإجرائية للقانون الإدارى ، والإتجاهات القضائية فى منازعات الغرامة التهديدية . فمن المعلوم أن المبادئ القضائية أو مايطلق عليه المبادئ العامة للقانون ، تمثل مصدرا رسميا من مصادر القانون واكتساب هذه المبادئ لوصف المصدر الرسمي يفضى إلى عدم مشروعية خروج الإدارة عليها ، إذ يلحق تصرفها بعيب مخالفة القانون ، كما يؤدى إلى إثارة مسئوليتها المدنية عن الأضرار الناجمة عن تلك المخالفة [(١)] . وإذا كان هذا يفضى بنا الى تأييد ماذهب اليه بعض الفاقهين من أنه يؤدى إلى نتيجة حتمية مؤداها الزام الإدارة بتلك المبادئ وإلا فلن تجد قاضيا اداريا يقرر لها مشروعية ماتجريه من تصرفات مخالفة لها [(٢)] . فإننا نرى أن هذا الإلتزام لايرقى إلى درجة التزامها بالأحكام الصادرة بشأن منازعة بعينها ، أى بذات مضمون الحكم المتعلق بدعوى فى حد ذاتها ، الأمر الذى مفاده أن امتناعها عن تنفيذ إحدى هذه المبادئ لايكون مدعاة لإجبارها عليه بالحكم بالغرامة . وهذا لايعنى نيلا من قيمة هذه المبادئ ، ولا حطا من مكانتها ، وإنما هو انعكاس للسياسة التشريعية لقانون الغرامة . فمن ناحية أن الغرامة ، كما رأينا ، وسيلة أقرها المشرع بصريح نص قانونها لتنفيذ الأحكام الإدارية فى حد ذاتها لا ما انطوت عليه من مبادئ مهما كان سموها . واستقر القضاء ، امتثالا لذلك، على أن كلماينحصر عنه وصف الحكم لايكون الإخلال به مسوغا

---

(١) JEANNEAU (B.) : La théorie des principes généraux du droit à l'épreuve de temps. E.D.C.E. 1981-1982. P.33.

(٢) أ.د. طعيمة الجرف : المرجع السابق . ص : ٢٣.

للحكم بغرامة تهديدية مهما كانت درجة الزامه [١]. هذا إلى أن المشرع لو كان يريد أن يسرى نظام الغرامة على المبادئ التى استخلصها القضاء لما منعه أن يصرح بذلك مانع من واقع أو قانون . ومن جهة ثالثة أن المبادئ القضائية ليست لها ما للأحكام من حجية . ولعل هذا مايفسر جواز خروج قضاء الدرجة الأدنى عليها . بل إذا قيل بالتزامه بها ، فإنه يمكن الرد على ذلك بأنه مجرد التزام أدبى قانونى . ولعل هذا مايفسر امكانية خروج القضاء ذاته عليها ، وهى من صنعه ، إذا استبان له عدم ملاءمتها للظروف المعاصرة ، أو بدت له ضرورة تغييرها بما هو أكثر استجابة لمقتضيات التطور الحادث فى المجال الإدارى . ولعل اعتبارات التطور تلك هى التى تعطى الإدارة المبرر للسعى الى تعديلها ، والحق فى أن تعامل بمقتضى مبدأ آخر يكون أكثر ملاءمة لظروف الحال . وهذا لايتأتى إلا بامتناعها عن تطبيقها مما يثير نزاعا بشأنها على أثره يتنبه القضاء الى مدى ضرورة تغييرها .

فى ضوء هذا التصور علينا أن ندرك ماذهب اليه بعض الفقهاء من أن الإدارة بهذا الإمتناع لاتتجاهل حكما قضائيا بمعنى الكلمة صدر بشأن منازعة بذاتها ، وإنما هى تنازع فى مبدأ استخلص من حكم قد لايكون من الملاءم أن يطول زمن الإمتثال به رغم تغير ظروفه . هذا إلى أنه لايمكن أن ننكر على الإدارة حقها ، مثلها كمثل أى متقاض ، فى السعى بمناسبة منازعة جديدة حتى ولو كانت مماثلة لأخرى سابقة ، إلى تغيير قضاء سابق ليس مصدر الإلزام به نص قانونى ، كحجية الأحكام وإنما أساسه تواتر القضاء الأعلى على تطبيقه [٢]. ومن هنا إذا كان لايوجد مايمنع القضاء الأعلى من أن يقطع تواتر تطبيق هذه المبادئ ويعدل عنها أو يعدل فيها فلا أقل من أن تمنح الإدارة الفرصة لحثه على التحول – لاسيما إذا صفت نيتها – عن تطبيق أحد هذه

---

(١) LLORENS (F.) : Astreintes administratines et execution jugements par les personnes morales de droit public. Ann. des Univ. Toulouse. 1981. P.147.

(٢) VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.): op. Cit. P. 363.

المبادئ بدلا من أن تكرهها امتثالا لها تحت التهديد المالى .

وأخيرا أن اجراءات الحكم بالغرامة التهديدية تتأبى على أن تكون هذه الأخيرة سبيلا للإجبار على تنفيذ المبادئ القضائية . وربما يزاد الأمر إيضاحا حول تلك المسألة حين نعرض فيما بعد لتلك الإجراءات تفصيلا .

ثانيا : وجوب أن يكون الحكم من أحكام الإلزام :

٢٧ - على نحو ماتجرى عليه الأصول العامة فى تنفيذ الأحكام لايقبل التنفيذ إلا أحكام الإلزام [1] . إذ أن الأحكام التقريرية jugements déclaratoires ، والأحكام المنشئة jugements constitutif باعتبار محلها غير قابلة له رغم ماتتمتع به جميعا من حجية الشئ المقضى به. إذ الأولى كل دورها القضاء بوجود الحق أو عدم وجوده دون الزام المحكوم ضده بأداء معين . أما الثانية فإنها تقرر انشاء أو تعديل أو إنهاء لحق أو مركز قانونى، ودون ذلك لاتلزم بعمل أو الإمتناع عن عمل [2] . ونظرا لأن التنفيذ فى حقيقة معناه تأدية المحكوم ضده مافترضه الحكم عليه ، سواء تمثل فى عمل أو فى الإمتناع عن آخر ، ولما كان الوحيد من الأحكام الذى يصدر حاملا هذا المعنى هو حكم الإلزام ، فإنه يكون دون غيره القابل للتنفيذ طوعا أو كرها [3] . ونظرا لأن الغرامة التهديدية ، هى وسيلة اجبار على تنفيذ مايقبل التنفيذ من الأحكام بطبيعته ، فإنها اذن تكون سبيل التنفيذ الجبرى لما كانت له من الأحكام الإدارية طبيعة الإلزام .

---

(٢) انظر: أ.د. احمد مليجى : التعليق على قانون المرافعات . القاهرة . دون ذكر للناشر . بدون تاريخ . ص : ١٣٦.

(٢) أ.د. وجدى راغب فهمى : مبادئ القضاء المدنى وقانون المرافعات . القاهرة . دار الفكر العربى . الطبعة الأولى . ١٩٨٦-١٩٨٧. ص : ٥٤.

(٣) أ. د. احمد أبو الوفا : إجراءات التنفيذ فى المواد المدنية والتجارية . اسكندرية. منشأة المعارف . ١٩٩١. ص ٤١، ٤٢.

أ.د. فتحى والى : التنفيذ الجبرى . القاهرة . دار النهضة العربية . ١٩٨٧ . ص : ٣٩.

أفضى هذا المنطق بمجلس الدولة الى إعمال هذا الشرط في نظام الغرامة ، استقرارا على الأصل الإجرائي الذي يقضي بأنه في حالة سكوت النص يلزم تدخل القاضي لتحديد شروط اعماله [١] . حقيقة أنه لم يصرح به كشرط يظهر على متن أحكامه . ولكنه مدرك بأثره ، يبدو في غالب أحكام الرفض الصادرة في طلبات الحكم بالغرامة ، معبرا عنه بصيغ مختلفة تارة بقوله مبررا للرفض بأن حكم الإلغاء مثلا يكفي بذاته [٢] ، أو أنه لايقتضي اتخاذ أي اجراء تنفيذي [٣] .

وفي إشارة إلى ذلك يقول بعض الفقهاء : حين يكفي الحكم بذاته ، ولايقتضي أن تتخذ الإدارة أي اجراء تنفيذي ، فإنه لايكون هناك محل للحكم بالغرامة التهديدية ؛ لأنه ببساطة لايوجد محل للتنفيذ به [٤] .

ولزيادة ايضاح تلك المسألة نعرض لبعض التطبيقات القضائية في هذا الشأن سواء في دعوى الإلغاء أو دعاوى الحقوق (أو التعويض) .

(١) الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء :

٢٨ - الغالبية من هذه الأحكام أحكام بإلزام تفرض على الإدارة تدخلا أو تعاونا فعالا من جانبها لعمل مقتضاها [٥] . غير أن هناك بعضا منها تعد أحكاما تقريرية لاترتب أي التزام على الإدارة كما قدمنا سلفا . ومن أمثلتها أحكام الرفض ، وأحكام الإلغاء التي تنفذ تلقائيا دون حاجة لتدخل الإدارة ، مثل الحكم بإلغاء لائحة ضبط يترتب عليه إعادة تطبيق اللائحة السابقة تلقائيا ،

---

(١) ROUX (M.) : Conclusions sur C.E. 13 novembre 1987. Mme Turques et Marcaillou. Rec. p.361.

(٢) C.E. 27 mars 1995, Heulin. Rec. p.141.
C.E. 7 avril 1995. Greko. Rec. p.159.

(٣) C.E 29 décembre 1993, pennelle. Rec : p.212.
C.E. 10 mars 1984. Association S.O.S Défense. A.J. 1985. P.400

(٤) VEDEL (G) : et DELVOLVE (P.) : op. Cit. P. 381.

(٥) GUETTIER (CH) : Exécution des jugements. J.C. Ad. 1995. Fasc : 1112. P.3.

والحكم بإلغاء حظر نشاط يترتب عليه ممارسته مباشرة . وهذه الأحكام على خلاف أحكام الإلزام لاتقبل بشأنها طلبات الحكم بغرامة تهديدية [١] .

وتطبيقا لذلك رفض مجلس الدولة طلب الحكم بغرامة تهديدية للإجبار على تنفيذ حكم أصدرته محكمة chalome-sur-Marne بإلغاء قرار المجلس البلدى لإحدى المقاطعات بفتح اعتماد لتنفيذ إحدى المشروعات باعتباره ليس حكما بإلزام ، معبرا عن ذلك بأن تنفيذ هذ ١ الحكم لايقتضى أى اجراء تنفيذى من قبل المجلس البلدى ؛ ولذا فإن طلب الحكم بغرامة تهديدية لضمان تنفيذه يعتبر مرفوضا [٢] .

وفى دعوى أخرى تتلخص وقائعها فى أن السيد Barton طلب من مجلس الدولة الحكم بغرامة تهديدية لإجبار ادارة اقليم portés - lés - volence على تنفيذ حكم محكمة جرونبل الإدارية الصادر فى ١٧ يونيه ١٩٩٣ بإلغاء الانتخابات المحلية التى أجريت فى ١٩ ديسمبر ١٩٩٢ لاختيار ممثلين عن الجاليات الأجنبية المقيمين بالإقليم للمشاركة فى اجتماعات المجلس البلدى للإقليم . ولكن مجلس الدولة رفض هذا الطلب معللا رفضه بأن الحكم يكفى فى ذاته ، وليس فى حاجة إلى اجراء تنفيذ من جانب الإدارة ، واضاف المجلس قائلا أنه يكون فى مقدور طالب الحكم بالغرامة التهديدية أن يقيم دعوى تجاوز السلطة تأسيسا على حكم محكمة جرونبل ، فى حالة إذا ما اختار المجلس البلدى اولئك الذين ألغى الحكم انتخابهم [٣] .

وكما رأينا تعد أحكام الرفض سواء رفض الدعوى أو الطلبات أو الطعن من الأحكام التقريرية ، لا ينطوى على الزام . ولذلك كان مجلس الدولة يرفض مايرفع اليه من طلبات الحكم بغرامة تهديدية لتنفيذها [٤] . غير أنه لاينبغى أن

---

(١) GUETTIER (ch.) : ınjonction et astreinte. J.C. Ad. 1997. Fax: 114. P. 10.

(٢) C.E. 26 mai 1995. Minvielle. Rec: p. 220.

(٣) C.E 12 avril 1995 Bartolo. A.J.1995. p. 574.

(٤) C.E. 2 avril 1995. Surry. Rec: p. 158.

نأخذ هذا الأصل على اطلاقه ، إذ أن من أحكام الرفض مايمكن أن يرتب آثار حكم الإلزام ، ويجبر على تنفيذه بالتهديد المالى . مثل ذلك الحكم برفض استئناف الإدارة لحكم أول درجة ، وتأييد الحكم المستأنف أى قبول ورفض وتاييد ، وحال يكون الحكم المستأنف حكما بإلزام فإن هذا مفاده أن حكم الإستئناف بتأييده له أعاد التأكيد على ما انطوى عليه حكم أول درجة من التزامات تقع على عاتق الإدارة . وهذا ولاشك يجيز طلب الحكم بغرامة تهديدية للإجبار على تنفيذه . ولايشفع للإدارة حالئذ الدفع برفض طلب الحكم بغرامة تهديدية تأسيسا على أن الحكم المطلوب تنفيذه هو حكم رفض ، ولايعتبر من أحكام الإلزام القابلة للتهديد المالى ، طالما كان الحكم المستأنف حكما بإلزام . وبناء على ذلك قضى مجلس الدولة بقبول طلب الحكم بغرامة تهديدية لإجبار ادارة أحد الأقاليم على تنفيذ حكمين صادرين من محكمة Basse - Terre الإدارية بإلغاء فصل موظفتين فى مقصف أحد المدارس التابعة لإدارة الإقليم مع ما يترتب على ذلك من إعادتهما إلى عملهما ، وقضى بغرامة ٣٠٠ فرنك فرنسى عن كل يوم تتأخر فيه عن تنفيذ الحكم ، وذلك بعد الحكم برفض الإستئناف المقدم منها فى هذين الحكمين [(١)] .

(٢) الأحكام الصادرة فى دعاوى الحقوق :

٢٩ - لايعنينا هنا أن نعرض لأنواع هذه الدعاوى ، ولا لطبيعتها ، فالمقصود أن نبين إلى أى مدى التزم القضاء الإدارى شرط الحكم بإلزام فى نطاق الغرامة التهديدية . فالأصل أن الأحكام الصادرة فى تلك الدعاوى تعد من أحكام الإلزام ، إذ أنها لاتتوقف عند تأكيد حق أو مركز قانونى ، وإنما تتضمن فضلا عن ذلك الزاما بشئ يجبر المحكوم ضده على أدائه . والمثل

---

(١) C. E 25 Mars 1996. Commune de saint-François c/ Mme Picard. Rec. p.101. C.E. 25 Mars 1996 – commune de Saint-François c/ Mme Fiston. R. F.D. Ad. 1996. P.336.

التسوية [١]. غير أن هذا لايعنى أن جميع الأحكام الصادرة فى تلك الدعاوى تعد أحكاما بإلزام تقتضى التنفيذ ولوجبرا . إذ أن منها ماله طبيعة الأحكام التقريرية التى تقف عند حد تأكيد وجود الحق دون أن تلزم الإدارة بشئ قبل المحكوم لصالحه ، كأن يصدر الحكم مقررا لمسئولية الدولة عن تصرف وقع أضر بالغير . غير أنه يحيل الى خبير لتقدير جسامة هذا الضرر [٢] ، لذا فقد رفض مجلس الدولة طلب حكم بغرامة تهديدية لتنفيذ حكم تعويض ضد الدولة لم يحدد قيمته ، وإنما قضى بندب خبير لهذا الغرض ، إذ رغم أن هذا الحكم يعد صادرا فى إحدى دعاوى الحقوق إلا أنه حكم تقريرى لاينطوى على أى الزام [٣] . وهذا على خلاف الحكم الصادر بتعويض موظف عن الفصل غير المشروع بمبلغ ٦١٥ر٠٠٠ فرنك . إذ قضى المجلس بغرامة تهديدية قدرها ١٠٠ دينار ضد الدولة عن كل يوم تتأخر فيه عن تنفيذه حتى قيامها بتنفيذه كاملا [٤] .

إذن لابد أن يتحدد الحق المقتضى تأديته تحديدا لايفضى إلى التنازع فيه سواء كان تعويضا أم فوائد تأخيرية عما حكم به من تعويضات أو استحقاقات مالية أو مصاريف قضائية قضت بها المحكمة على الخصم الخاسر لدعواه تطبيقا للمادة ١/٨ من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية [٥] .

---

(١) انظر أ.د. محمود سامى جمال الدين : المرجع السابق. ص : ٤٤٥.

(٢) T.A. Nice 3 novembre 1972. Reybay. A.J. 1973. P.275.

(٣) وتطبيقا لذلك قضت محكمة القضاء الإدارى بأنه : " ... وإن كان من صيغة الأحكام الصادرة فى دعاوى الحقوق أن تحوى الزاما بشئ يجبر الخصم على وفائه ، إلا أن ذلك ليس من مستلزماتها فالأحكام الصادرة بتقرير وجود الحق لاتشمل على الزام ، ويقصد من ورائها تحديد الحقوق .. " .
محكمة القضاء الإدارى : ٢٥ يونيه ١٩٥٣.الدعوى رقم ١٠١٥ لسنة ٦ القضائية . مجموعة السنة السابعة . ص : ١٨٠٣.

(٤) C.E 16 juin 1997. Vialas. Rec. p.T. p.1022.

(٥) C.E 21 juillet 1995. Min. Budget c/ Garmand. R. Ad. 1995. P.31.

حالئذ لايكون أمام قاضى الغرامة مفر من الحكم بها لكفالة تنفيذها . ولايخل بذلك أن لايحدد الحكم بداية تاريخ حساب الفوائد التأخيرية المستحقة ، إذ أن تجاهل ذلك لايحول دون الإجبار على تنفيذ الحكم الصادر بها ؛ لأنه يعتد فى حسابها فى هذه الحالة بتاريخ صدور الحكم الممتنع عن تنفيذه [١] . وهذا بالنسبة للفوائد التأخيرية القانونية التى تحسب من يوم صدور الحكم وحتى تنفيذه، على خلاف نوع آخر من هذه الفوائد لايجرى سريانها إلا إذا لم ينفذ الحكم خلال شهرين من اعلانه للمحكوم ضده [٢] .

وتأسيسا على ذلك قضى مجلس الدولة بغرامة تهديدية ضد اقليم Morne – á – L'Eau قدرها ألف فرنك عن كل يوم يتأخر فيه عن تنفيذ حكم محكمة Basse – Terre الإدارية الصادر فى ١٥ ابريل ١٩٨٣ بدفع فوائد تأخيرية قدرت بنحو ٢٨٧٢٣٠ر١٦ فرنك عن الفترة من ١١ فبراير ١٩٨١ الى ١٨ يوليه ١٩٨٢ ، إذ لم تسدد ادارة الإقليم هذا المبلغ خلال شهرين من اعلانها بهذا الحكم وحتى تاريخ التنفيذ [٣] .

ولايخل باعتبار الحكم حكما بإلزام الا يتحدد فى منطوقه قيمة التعويض أو فوائده ، وأحال إلى الإدارة لتحديده أو تصفيتها ؛ وذلك طالما أن هناك من الأسس ماورد فى منطوقه لحسابه أو من النصوص القانونية المطبقة مايتخذ أساسا بلا نزاع لتحديدها [٤] . ومثال ذلك ماقضى به مجلس الدولة بغرامة تهديدية ٣٠٠ فرنك يوميا حتى تنفيذ حكمه الصادر بإلغاء الفصل غير المشروع لإحدى الموظفات ، واحالتها الى الإدارة لتحديد مايكون لها من تعويض على أساس ماتستحقه من دخل عن الفترة مابين صدور قرار الفصل الملغى ، واستلامها العمل فعلا بعد صدور الحكم بإلغاء هذا القرار . غير أن الإدارة قدرت التعويض وفقا لهذه الأسس . ولكن عن الفترة الواقعة بين صدور قرار

---

(١) C.E 30 mars 1994, Loubt. R.D. Ad. 1995. P.361.

(٢) C.E 16 janvier 1987. Ribot. Rec. p.9. Conc : Roux.

(٣) C.E 27 mai 1987, Ste. Les tennis Jean Becker. Rec. T. p. 890.

(٤) C.E. 30 juin 1997. Philippon. Rec. p.1022.

الفصل وصدور حكم مجلس الدولة بإلغائه ، بما مفاده أنها نفذت الحكم جزئيا ، الأمر الذى أفضى بالمجلس الى الحكم عليها بغرامة تهديدية حتى تاريخ التنفيذ الكامل للحكم [1] .

وتجدر الإشارة إلى أن خطأ الإدارة فى حساب التعويض المستحق أو الفائدة المقررة على المبالغ المحكوم بها لصاحب الشأن لايعد اخلالا بالتنفيذ يقتضى حمل الإدارة عليه تحت التهديد المالى طالما كان هذا الخطأ بسيطا ، يمكن للإدارة تصحيحه دون أن تترتب على ذلك أية آثار تحول دون تنفيذ الحكم [2] .

الفرع الثانى

ضرورة أن يكون الحكم إداريا

مفهوم الشرط :

٣٠ – إذا كان هذا الشرط تفسر تطلبه الغاية من اعمال نظام الغرامة التهديدية فى المجال الإدارى ، فإنه يشير بمفهومه إلى قصر سريان هذا النظام على الأحكام الصادرة عن القضاء الإدارى سواء كان قضاء اداريا عام الإختصاص مثل مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية ، أو محاكم الإستئناف الإدارية ، أم قضاء اداريا متخصصا Specialisées كالمجالس لتأديبية مثلا [3]. فالمشرع بصيغة العموم التى أورد عليها النص سالف البيان لم يحدد جهة معينة من جهات القضاء الإدارى نختص أحكامها بتطبيقه ، فأفاد بذلك أن جميع مايندرج تحت هذا الإصطلاح تكفل الغرامة تنفيذ مايصدره من أحكام [4]

---

(١) C.E 4 novembre 1996. Mlle Kerbache. Rec : p.436.

(٢) C.E 26 février 1996. Morin. Rec : P. 1112.

(٣) VINCENT (J) et autres : op. cit . p. 802.

(٤) TERCINET (J.) : Vers la fin de l'inexécution des décisions ==

بيد أن الشرط قدر وضوحه يثير عددا من التساؤلات : هل يمكن أن تخضع أحكام القضاء العادى لهذا النظام رغم تجردها من الصفة الإدارية ؟ وهل يتغير الوضع إذا كانت صادرة فى منازعة ادارية ؟ . ومن جهة أخرى هل يجوز كفالة تنفيذ القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائى بالحكم بغرامة تهديدية ؟.وأخيرا مامدى إمكانية ضمان تنفيذ أحكام المحكمين Les Sentences الصادرة بشأن منازعة ادارية بالغرامة التهديدية أيضا ؟ . لنرى تفصيل ذلك تباعا .

أولا : أحكام القضاء العادى :

٣١ - الأثر السلبى لشرط ادارية الحكم خروج أحكام القضاء العادى من نطاق نظام الغرامة التهديدية إذ لايسرى عليها هذا النظام بوجه عام [١] . وقد يتساءل البعض عن الأسباب التى حدت بالمشرع الى قصر هذا النظام على الأحكام الإدارية دون العادية . إن الظروف التى عاصرت صدور قانون الغرامة والأسباب الدافعة اليه تؤكد أن ذلك مرجعه إلى أمرين : أولهما حرص المشرع على ألا يتدخل القاضى الإدارى فى شأن من أخص شئون القضاء العادى ، وهو تنفيذ أحكامه على نحو يخل باستقلاله . وهذا محض تطبيق لمبدأ فصل الهيئات القضائية عن الإدارية .فهو ، إن كان يفرض على القاضى العادى ألا يتدخل فى تنفيذ أحكام القضاء الإدارى ، فإنه يوجب على هذا الأخير ألا يرد مجال تنفيذ أحكام القضاء العادى ، حتى ولو كان يكفل بذلك تنفيذها [٢] . وأما الآخر فمرده إلى افتقار الأحكام الإدارية للحماية القانونية التى تضمن لها تنفيذ أفعالا ، إذ ظلت هذه الأحكام - وكما رأينا فيما مضى - متجردة من السبل الفعالة التى تكفل لها تنفيذا منجزا ردحا من الزمان ، وبقى

== juridictionnelle par l'administration ?. A.J. 1981. P.9.

(١) VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.) : Droit administratif. Paris. Thèmis. P.U.F. 10e édition. 1988. P.730.

(٢) AUBY (J.M.) et DRAGO (R.) : Traite de contentieux administratif. Paris. L.G.D.J. 1984. T. 2. P.554.

على اثر انعدامها دور القاضى الإدارى فى هذا النطاق محدودا وغير فعـال . لذا ارتبط قانون الغرامة فى صدوره بغاية ضمان احترام حجيتها بتحقيق النفـاذ السريع والحال لها .

وهذا على خلاف الأحكام العادية التى توافرت لها ضمانـات عديـدة ، كفلت لها مالم يتحقق للأحكام الإدارية من جدية التنفيذ ، وذلك على المسـتويين التشريعى والقضائى . فمن ناحية صدر قانون ٥ يوليه ١٩٧٢ الذى نظمت بـه لأول مرة تشريعيا الغرامة التهديدية فى نطاق المنازعـات المدنيـة ليعـترف للقاضى العادى بسلطة توجيه أوامر الى أطراف الدعاوى التى ينظرهـا حتـى ولو كانوا من أشخاص القانون العام ، وله فى سبيل سرعة تنفيذها الحكم عليها بغرامة تهديدية بصفة مباشرة أى دون أن يطلب ذلك أحد أطراف الدعـوى [١] . هذا إلى أن للقاضى العادى حتى فى الحالات التى لايوجد فيها نص ، وحـال أن تكون الإدارة طرفا فى منازعة تدخل فى اختصاصه ، أن يوجه اليـها أوامـر مقترنة بغرامة تهديدية [٢] . ومن ناحية أخرى للقاضى العادى أيضا فى حـالات غصب السلطة Voie de fait سلطات تتماثل عما سبق ذكره ، إذ أن له فى حال ارتكاب الإدارة لعمل من أعمال الغصب أن يأمرها برد ما اغتصبت ، أو إزالـة ما أقامته من منشآت على العين المغتصبة ، أو طردها مما عليه بغير حق قـد استولت ، ومن سلطاته أيضا فى هذه الحالة الحكم عليها بغرامة تهديدية إذا لـم تمتثل وتنفذ أوامره فى الوقت الذى يحدده [٣] .

اذن لم تكن أحكام القاضى العادى ولا أوامره فى حاجة إلى امتياز جديد،

---

(١) LE. BERRE (J.M.) : Les pouvoir d`injonction et d`astreinte du juge judiciaire à l`egard de l`administration. .A.J. 1979. p.14.

(٢) CHABAS (F.) : Astreintes. Répertoire de procédure civile. Dalloz Mise a jour 1993. No. 31. P.4.

(٣) T.C. 17 juin 1948. Moufacture de velours et de peluches Rec. p.513. R.D.P. 1948. P.581. note. Waline.

ولم يكن هو ذاته فى عوز لسلطة أخرى يكفل بـــها تنفيذهـــا [١] . ولـــذا كـــان المشرع منطقيا مع نفسه حين قصر سريان قانون الغرامة التهديدية هنــا علـــى الأحكام الإدارية ، ليكفل به تنفيذ أحكام تجردت من كل ضمانة فعالة لتنفيذهـــا . وهو بذلك أعاد التوازن المفقود بين نوعين من الأحكـــام لـــهما ذات الحجيـــة ، والإحترام . وهو بذلك أيضا ، قارب فى الحماية بين الأحكام الإدارية والعاديـــة ليحقق منطق الدولة القانونية ، وماثل بين وضع الأشخاص الإعتبارية العامـــة سواء الذين تصدر ضدهم الأحكام العادية ، أو أولئك الذين تصدر فى مواجهتهم الأحكام الإدارية [٢] .

وقد يعن للبعض أن يتساءل تارة أخرى هل يسرى ذات الحكم حتى ولـــو كان حكم القاضى العادى صدر ضد أحد الأشخاص الإعتباريـــة العامـــة علـــى اعتبار أن تشريع الغرامة يستهدف بسريانه كفالة تنفيذ الأحكام الصـــادرة فـــى مواجهة هذه الأشخاص ؟ . الإجابة بالنفى اذ العبرة فى تطبيق الأثـــر السـلبى للشرط ليس بذاتية الشخص الذى صدر فى مواجهته الحكم ، وإنما بطبيعةالجهـــة مصدرة الحكم ذاتها . فإذا كانت هذه الجهة جهة قضاء عادى ، لايعتـــد بمـــن صدر فى مواجهته الحكم حتى ولو كان شخصا اعتباريا عاما ، وحالئذ لايطبـــق لكفالة تنفيذ هذا الحكم نظام الغرامة الإدارية .

وتطبيقا لذلك رفض مجلس الدولة طلب الحكم بغرامة تهديدية تقدمت بـــه السيدة Martinat على ادارة اقليم Auligné لإجبارها على تنفيذ حكـــم صـــادر لصالحها من محكمة استئناف باريس . وقال المجلس مبررا أنه لاينلط بـــه أن يحكم بغرامة تهديدية لكفالة تنفيذ حكم صـــادر عـــن محكمـــة تابعـــة للقضـــاء العادى[٣]. مرة أخرى رفض المحلس أيضا طلبا للحكم بغرامة تهديدية لإجبـــار ادارة أحد الأقاليم على تنفيذ حكم لمحكمة النقـــض " الدائـــرة المدنيـــة " ألغـــت

---

(١) BARADUG – BENABENT (E) : op. Cit. P. 96.

(٢) TERCINET (J.) : op. cit. P. 9.

(٣) C.E. 23 février 1990. Mme Martinat. Rec: p. 933. R.D.P. 1991. P.866 note : erdorff.

بمقتضاه - لخطأ فى تطبيق القانون - أمر قاضى نزع الملكية بنزع ملكية عقار مملوك للسيد Bergerioux . وقال فى تبرير ذلك : لاينعقد الإختصاص لمجلس الدولة بالحكم بغرامة تهديدية لكفالة تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء العادى [١]

ثانيا : قرارات الجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائى :

٣٢ - هذه الجهات ، كما هو معلوم ، ذو طبيعة مزدوجة ، تحمل طرفا من سمات اللجان الإدارية البحتة ، وطرفا من صفات الجهات القضائية المختصة . فهى من ناحية التشكيل تعد جهة ادارية بحتة ، إذ يغلب على تشكيلها الطابع الإدارى ؛ نظرا لأن الأكثرية من أعضائها من رجال الإدارة العامة ، والعنصر القضائى من القلة بحيث لايضفى عليها الطابع القضائى البحت . أما ما نتماثل فيه مع الجهات القضائية فذاتية نشاطها ، وطبيعة الإجراءات التى تتبع أمامها . فنشاطها قضائى بحت يتمثل فى الفصل فى خصومة ادارية اختصت قانونا بالفصل فيها ، اتباعا لإجراءات تقاضى تحيط الخصوم بذات الضمانات التى يتمتعون بها أمام جهات القضاء ، وتكفل لهم سرعة البت فى منازعتهم [٢] .

وهذه الجهات تدخل فى فرنسا فى نطاق مايعرف بالقضاء الإدارى المتخصص . وينعقد الإختصاص بالطعن فى قراراتها بطريق النقض لمجلس الدولة [٣]. وأمثلة هذه اللجان فى فرنسا عديدة ، نذكر منها المجالس التأديبية على تنوعها ، المجلس الأعلى للتعليم الوطنى ، لجنة المساعدات الإجتماعية ، المجلس الإقليمى الأعلى للوظيفة العامة .. وغيرها . إذن هى تندرج تحت القضاء الإدارى المتخصص ، وتعد نوعا منه . وهذا معناه كفالة تنفيذ قراراتها

---

(١) C.E. 16 octobre 1996. M. Bergerioux. Rec. p.1111.

(٢) انظر : أ.د. مصطفى ابوريد فهمى : الوجبز فى القضاء الإدارى . اسكندرية . دون ذكر للناشر . ١٩٨٨. الجزء الأول . ص : ٢٣٦:٢٣٧.

(٣) ODENT (R.) : op. cit. P. 694.

أو أحكامها – على نحو مايراه البعض – بطريق الغرامة التهديدية ، وينعقد الإختصاص لمجلس الدولة بالفصل فى طلبات الحكم بها [1] .

وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة بقبول طلب الحكم بغرامة تهديدية المقدم من السيدة Berthaux مقدرا قيمتها ٥٠٠ فرنك يوميا ضد ادارة أحد الأقاليم L'yonne إذا لم تنفذ خلال خمسة عشر يوما من اعلانها بهذا الحكم القرار – أو الحكم – الصادر من اللجنة الإقليمية للمساعدات الإجتماعية الصادر فى ١٨ مايو ١٩٩٤ ، والمؤيد استئنافا بقرار – أو بحكم – اللجنة المركزية للمساعدات الإجتماعية الصادر فى ٢٣ مارس ١٩٩٥ بإلغاء قرار رئيس مجلس الإقليم العام برفض منح إعانة مالية بصفة دورية لأحد المستحقين باعتبار أن منح أو منع تلك الإعانات مما لايختص به ، وإنما يدخل فى اختصاص لجنة المساعدات الإجتماعية [2] . ومن الجدير بالذكر أن اللجنة الإقليمية للمساعدات الإجتماعية تعد قضاء اداريا متخصصا يختص بالفصل كأول درجة فى الطعون المقدمة ضد قرارات لجان قبول المساعدات الإجتماعية

ثالثا : أحكام المحكمين فىالمنازعات الإدارية :

٣٣ – لم يتعرض القاضى الإدارى بحكم لتلك المسألة حتى الآن ؛ ولذا فإن الإجتهاد فيها برأى يقتضى الإجابة عن أسئلة أربعة : هل التحكيم جائز فى المنازعات الإدارية ؟ . وإذا كانت الإجابة بالإيجاب : فما هى طبيعة قرار المحكم أو هيئة التحكيم ؟ . وإذا كان حكما ، فهل يندرج تحت الأحكام الإدارية، ويقبل التنفيذ جبرا بطريق التهديد المالى ؟• وإذا كان يقبله فمن الذى يحكم بالغرامة التهديدية حالئذ هل المحكم مصدره أم القاضى الإدارى صاحب الإختصاص الأصيل فى هذا الشأن ؟ .

---

(١) MULLER (J.) : Note sous C.E. 5mai 1995. Mme Berchaux. A.J. 1995. P. 653.

(٢) C.E 5 mai 1995- Mme Berthaux. Rec. P. 200. R. Ad. 1995. P.18. note : C.M., A.J. 1995. P.653. note: Muller.

أما عن مدى جواز التحكيم فى المنازعات الإدارية ، فالأمر يتردد بين أصل واستثناءات ترد عليه . أما الأصل فهو الحظر ؛ إذ لايجوز لأشخاص القانون العام الإلتجاء الى التحكيم لفض منازعاتهم [١] ، وهذايرجع إلى أمرين :

أولهما : الخشية من أن يتحول الأشخاص العامة عن قضاء الدولة إلى التحكيم، فتفقد بذلك الضمانات التى يتمتع بها أمامه والتى غايتها حسن قيامها على ماتنشغل به من نشاط ترتبط بالمصالح العامة للدولة [٢] . **أما الآخر**: يستند إلى المادة ٢٠٦٠ من التقنين المدنى المعدلة بمقتضى القانون رقم ٦٢٦ لسنة ١٩٧٢ الصادر فى ٥ يوليه ١٩٧٢ التى استبعدت من الخضوع للتحكيم منازعات الأشخاص العامة ، والمنازعات المتعلقة بالنظام العام [٣] . وجزاء مخالفة هذا الحظر هو البطلان الذى ينعقد الإختصاص بالحكم به للقضاء الإدارى [٤] .

غير أن هذا الحظر ترد عليه عدة استثناءات نذكر منها مانصت عليه الماة ٢٠٦٠/٢ من التقنين المدنى من أنه يجوز بمرسوم الترخيص للمؤسسات العامة التجارية والصناعية من الإلتجاء إلى التحكيم . ولكن لم يصدر هذا المرسوم حتى الآن وإنما صدرت عدة قوانين رخصت لبعض هذه المؤسسات بالإلتجاء إلى التحكيم . من ذلك : قانون ٢ يوليه ١٩٩٠ الذى أجازه لهيئة البريد والإتصالات الفرنسية . والقانون رقم ١١٥٣ لسنة ١٩٨٢ الصادر فى ٣٠ ديسمبر ١٩٨٢ الذى رخص للشركة القومية للسكك الحديدية

---

(١) JARROSSON (CH): l'arbitrage en droit public A.J. 1997. P. 16.
MATTEI-DAWANE : (G.): Larbitrage en droit public . G.P. 1987. 24 juillet1987. P. 14.

(٢) ROMIEU : Conclusions sur .C.E. 17 mars 1893. Chemins de fer du Nor. 5.1894.3. p.119.

(٣) RIVERO (J.) Personnes morales de droit public et arbitrage. R. Aarbitrage. 1973. P. 263.

(٤) C.E 3 mars 1989, Sté. des autrouts de la region Rhône – Alpes. Rec : p. 69. concl : Guillaune. R.F.D. Ad. 1989. P.619. note : Pacteau.

الفرنسية (.S.N.C.F) بإمكانية الإلتجاء إلى التحكيم لفض منازعاتها ، إضافة إلى ذلك المادة ٩ من القانون رقم ٩٧٢ لسنة ١٩٨٦ الصادر فى ١٩ اغسطس ١٩٨٦، اذ رخص للدولة ، والأشخاص العامة شرط الإقليمية والمؤسسات العامة أن تدرج ضمن ماتبرمه من العقود العامة مع الشركات الأجنبية شرطا يقضى بالإلتجاء إلى التحكيم لفض مايثور عن التسوية المالية لتلك العقود من منازعات [١] .

بقى أن نعرف طبيعة مايصدر عن المحكم أو هيئة التحكيم ، غالبية الفقه والقضاء على أن المحكم يعتبر قاضيا وهيئة التحكيم جهة قضائية [٢] . ولعل هذا مايعبر عنه البعض بقوله أن المحكم يحل محل المحكمة ، ويحل حكمه محل حكمها [٣] . غير أن هذا الحكم لايكون ملزما إلا بعد صدور أمر قضائى بتنفيذه L'exequateur . وهذا الأخير يصدر فى منازعات التحكيم الإدارية من القضاء الإدارى [٤] .

اذن بالأمر التنفيذى الصادر عن القضاء الإدارى يكون حكم المحكم La sentence مثله كمثل الأحكام الصادرة عن القضاء الإدارى ، ويخضع حالئذ لذات القواعد التى يخضع لها تنفيذ هذه الأحكام ، بما فى ذلك قاعدة حظر الإلتجاء إلى قواعد التنفيذ العادية فى مواجهة الأشخاص العامة ، كما يمكن الطعن فيه بطريق الإستئناف أمام مجلس الدولة . إذ أن قانون ٣١ ديسمبر ١٩٨٧ بإنشاء محاكم الإستئناف الإدارية ، قصر اختصاصها على الفصل فى طعون استئناف أحكام المحاكم الإدارية فحسب [٥] . بما مفاده أن مجلس الدولة

---

(١) CHAPUS (R.) : op. cit. P. 152.

(٢) C.E. 4 janvier 1957, Lamborot. A.J. 1957 p.107 concl.

(٣) أ.د. أحمد ابو الوفا : التحكيم الإختيارى والإجبارى . اسكندرية . منشأة المعارف . الطبعة الخامسة . ١٩٨٨ . ص : ٢١.

(٤) أ.د. فتحى والى : التنفيذ الجبرى . القاهرة . دار النهضة العربية . ١٩٨٩. ص : ٩٦.

(٥) DRAGO (R.) : Les cours administratives d'appel. R.F.D. Ad. ==

يظل جهة الإختصاص بنظر استئناف أحكام المحكمين.كما كان الحال قبل هذا التعديل [١] . أما فى الحالات التى يتقرر فيها بنص خاص عدم جواز الطعن فى أحكام المحكمين بالإستئناف – على نحو ماقرره قانون ١٩ أغسطس ١٩٨٦ – فإنه يكون لمجلس الدولة نظر الطعن فيها بطريق النقض [٢] .

بقى أن نعرف مدى امكانية الحكم بغرامة تهديدية لتنفيذ هذه الأحكام . ذكرنا أنه يجرى بشأن تنفيذها ذات القواعد المطبقة على تنفيذ الأحكام الإدارية، ولما كان هذا من اثره عدم الإلتجاء إلى قواعد التنفيذ العادية فى إجرائها لطبيعة الأشخاص الذين تنفذ فى مواجهتهم [٣] . ففى هذه الحالة لايكون هناك مفر من الإلتجاء إلى الغرامة التهديدية لإجبار الشخص العام على الإمتثال لها . ولاينعقد الإختصاص حالئذ للمحكم أو هيئة التحكيم ، وإنما يكون لمجلس الدولة لسببين : أولهما أن مهمة المحكم تكون قد فرغت بعد صدور حكمه ، ولايكون له أى اختصاص بشأن تنفيذ الحكم بعد اصداره . إذ أنه يتجرد من أى سلطة بمجرد إصدار حكمه ، وتتولى المحكمة المختصة تفسير أو تصحيح ماوقع بمنطوقه من أخطاء ، أو مايثور بشأن تنفيذه [٤] ؛ ولذا لا يمكن حتى فى منازعات القانون الخاص أن يحكم بغرامة تهديدية بعد أن استنفد بصدور حكمه سلطته[٥]. وكذا لا يجوز الاحتكام إليه ليأمر الشخص العام الممتنع عن التنفيذ بإجرائه تحت

== 1988. P. 196.

(١) C.E. 4 janvier 1957 – Lamborto. Rec. p.12. A.J. 1957. P. 108. Concl : Chardeau.

(٢) CHAPUS (R.) : op. cit. P 154.

(٣) MARCHAND (J.M.) : Procèdes du droit administratif J.C.Ad. 1989. Fax : 110 – p.18.

DUCOS-ADER (R.) : Le principe d'insaisissabilité. G.P. 1986 – 2 – p.474.

(٤) د. رأفت محمد سيد : تنفيذ أحكام المحكمين الوطنية . رسالة دكتوراه . حقوق القاهرة . ١٩٩٦. ص : ٤٦ وما بعدها .

أ.د. احمد ابو الوفا : التحكيم ... المرجع السابق . ص : ٢٨٥ – ٢٨٦.

(٥) DU RUSQUEC (E.) : A streintes – Astreintes prouvoire J.C. Proc. ==

يجوز الإحتكام اليه ليأمر الشخص العام الممتنع عن التنفيذ بإجرائه تحت التهديد المالى . والأمر الآخر وهو الأهم أن الإختصاص ينعقد بصراحة نص المادة الثانية من قانون الغرامة لمجلس الدولة . فلا يجوز حتى لأى من جهات قضاء الدولة ممارسة هذا الإختصاص ، فيكون غير جائز من باب أولى للمحكم أو هيئات التحكيم إلا بنص خاص ، ولما كان هذا النص غير موجود حتى الآن ، فإن الإختصاص يظل على الأصل لمجلس الدولة . بل إن هذا النص يقف أيضا حجرة عثره دون أن يقرن المحكم حكمه بغرامة تهديدية قبل صدوره ، إذ كما قلنا الإختصاص ينعقد لمجلس الدولة فى جميع الحالات مالم يتقرر بنص خاص خلافه ، ولايوجد مثل هذا النص حتى وقتنا الحالى .

المطلب الثانى

شروط الحكم الإدارى الخاصة

تحديد وتقسيم :

٣٤ - وجه الخصوصية فى تلك الشروط ارتباطها بنوع جديد من الأحكام لم يألفه القضاء الإدارى قبل صدور قانون ٨ فبراير ١٩٩٥، يمثل أثوا لضمان المشرع لحق المتقاضى فى عدالة سريعة وفعالة ، وحق القاضى فى أن يكفل بإيجابية تنفيذ أحكامه (١) . ونعنى بها الأحكام المرتبطة بأوامر تنفيذية يضمن بالغرامة التهديدية سرعة تنفيذها .

وسواء صدرت تلك الأحكام مقترنة بالأوامر ، أو كانت هذه الأخيرة لاحقة على صدورها ، أى أصدرها القاضى بعد أن اعترى تنفيذ حكمه عائقا

== Civil. 1994. Fas. 2130. P. 10-11.

(١) GAUDEMET (Y.): Le juge administratif, futur administrateur. Le juge administratif á l'aube de XXe siècle. Gernoble. presses universitaires de Grenoble. 1995. p.179.

حال دون تحققه ، فعاد اليه المحكوم لصالحه طالبا الحكم بها لضمان حدوثـــه ، نقول سواء كانت الأوامر معاصرة للحكم أو لاحقة عليه ، يلـــزم لكـــى تتخـذ الغرامة التهديدية سبيلا لتنفيذها توافر عدة شروط : بعضها خـــاص بـــالأوامر ذاتها ، وبعضها الآخر يخص الحكم نفسه ، إذ تختلف هذه الأخيرة تبعا لما إذا كان الحكم صادرا عن المحاكم الإدارية العادية والإســتئنافية أو صـــادرا عـــن مجلس الدولة .

وفى فرع أول نتناول الشروط الخاصـــة بـــالأوامر التنفيذيـــة ، توطئـــة لتفصيل الشروط الخاصة بالأحكام المتعلقة بها .

الفرع الأول

الشروط المتعلقة بالأوامر التنفيذية

تحديد وتقسيم :

٣٥ - ينصرف هذا المفهوم هنا الى الأوامر التـــى يوجههـــا القـــاضى الإدارى إلى الإدارة بان تتخذ اجراء معينا يستلزمه تنفيذ حكمه ، أو تمتنع عـــن تصرف ما لايستوجبه . أنه اذن نوع من الإلتزام بعمل أو بالإمتناع عن عمـــل، ولكنه هذه المرة بأمر القاضى لابمجرد مقتضى الحكم . كما كان الحال سلفا .

وإذا كانت تلك الأوامر تتوحد تحت غاية واحدة هى تيسير مهمـــة الإدارة فى تنفيذ الأحكام الإدارية ، وقطع كل سبيل عليـــها للمطـــل فيـــه ، بدعـــوى غموضها أو عدم وضوحها بشكل تتعلل معه بصعوبة معرفتها بكيفية تنفيذهـــا ، فإن جانبا من الفقهاء يجرى تقسيمها إلى نوعين ، معتدا فى ذلك بمعيار شـــكلى أكثر منه موضوعى : أوامر أساسية injonctions au fond ، وأوامـــر تنفيـــذ injonctions d'exé cution بزعم أن الأولى يصدرها القاضى أساسا مقترنـــة بمنطوق حكمه أما الثانية فتصدر لاحقة عليه بناء على طلب المحكوم له الـــذى صادف عنتا أو إعراضا من الإدارة فى التنفيذ [١] .

---

(١) GUETTIER (ch.) : op. cit . p. 4.

وعلى نحو مايبدو لاتوجد أية تفرقة فى الطبيعة بين هذين النوعين ، كما أن تنوعهما على هذا الشكل لايستتبع ، واقعيا أو قانونيا ، أية مغايرة موضوعية أو إجرائية فى التطبيق [١] . وإنما توحدهما تحت هدف ضمان تنفيذ الأحكام الإدارية يسمح بأن يطلق عليها تسمية واحدة هى الأوامر التنفيذية . ثم فى إطار ارتباطها بالغرامة يمكن التمييز بين الأوامر التنفيذية المرتبطة بغرامة تهديدية Les injonctions d'exécution assorties d'astreintes والأوامر التنفيذية غير المرتبطة بغرامة تهديدية أو الأوامر التنفيذية البسيطة Les injonctions d'exécution simples. [٢]

والأوامر التنفيذية من حيث اتصالها بالحكم إما أن تمثل جزءا من منطوقه حين تصدر مقرونة به ، وحالئذ يكون لها ذات حجيته . وهنا تكون الغرامة سبيلا للإجبار على تنفيذها مثلها كالحكم الذى تضمنها . وحتى فى الحالات التى يحكم بها القاضى استقلالا بعد صدور حكمه ، وممانعة الإدارة لتنفيذه ، فإنها تكون بنص القانون – المادة ٣/٨ ، ٤/٨ من تقنين المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية ، المادة ١/٦ من قانون الغرامة – وسيلة تقضى على معارضة الإدارة للتنفيذ . ومن هنا تبرز معالم وظيفة جديدة لها ، إذ لم تعد أداة ضمان لتنفيذ الأحكام الإدارية المجردة وفقا لنظامها العام فى قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ ، وإنما صارت وسيلة لكفالة تنفيذ الأوامر التنفيذية [٣]. ولعل بعضا من الفقهاء يشير إلى ذلك قائلا بأن ثمة علاقة وطيدة بين الغرامة التهديدية والأوامر التنفيذية . فالأولى تعد أداة رئيسية لكفالة احترام الثانية ،

---

(١) WOEHRLING (J.M.) : les normaux pouvoirs d'injonction du juge administratif selon la loi du 8 févriers 1995 : propositions pour un mode d'emploi. L.P.A. 24 mai 1995. P. 18.

(٢) D.E LAUBADERE (A) et autres : Traite de droit administratif. Paris. L.G.D.J. 14e édition. 1996. T.I. p.455.

(٣) GOUR DOU (J.) : Les normeaux pouvoirs du juge administratif en matière d'injonction et d'astreinte. R.F.D. Ad. 1996. p.333.

والقاضى بقصد أن يتوقى رفض الإمتثال لأوامره يقرن منطوق حكمه بغرامة تهديدية توقع حال الإمتناع عن تنفيذها [١] . غير أنه لكى تكون للأوامر ذات الأثر ، يلزم توافر شروط ثلاثة : أولها أن يطلب ذو الشأن من القاضى توجيه أوامر للإدارة صراحة ، والآخر أن تكون الأوامر المطلوبة مما يقتضيه تنفيذ الحكم فعلا ، وأخيرا أن يقدر القاضى أن تنفيذها يستلزم الحكم بغرامة تهديدية.

أولا : وجوب طلب توجيه أوامر تنفيذية إلى الإدارة :

٣٦ - وفقا للأسس القضائية لإعمال هذا الشرط فى المواد ٢/٨، ٣/٨ ، ٤/٨ من تقنين المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية ، والمادة ١/٦ من قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ (قانون الغرامة التهديدية) يقتضى الوقوف على مفهومه ومداه والتعرض لعدة أمور : اسباب الطلب ، تحديد الطلب ، أنواع الطلب .

(١) أسباب الطلب :

٣٧ - إن أول مايستلفت النظر فى سلطة القاضى بتوجيه الأوامر التنفيذية ، انها سلطة غير مباشرة . بمعنى أن القاضى لايستطيع أن يمارسها مباشرة ومن تلقاء نفسه d'office حتى ولو تراءى له أن تنفيذ الحكم يستلزم تلك الأوامر . إذ لابد ، وفى جميع الأحوال ، أن يطلب ذو الشأن ذلك صراحة [٢] .

ولايقتصر هذا الشرط فى سريانه على المحاكم الإدارية ، ومحاكم الإستئناف الإدارية فحسب ، وإنما يسرى أيضا بالنسبة لمجلس الدولة وفقا للمادة ١/٦ من قانون الغرامة . وهذا على خلاف الحكم بالغرامة التهديدية التى يكون لمجلس الدولة أن يقضى بها من تلقاء نفسه ، حتى ولو لم يطلب ذلك المحكوم لصالحه .

---

(١) RIVERO (J.) et WALINE (J.) : op. cit. P. 203.

(٢) C.E. 18 oct. 1995. Ministre d'intérieur c/ Reghis. A.J. 1996. p.157.

والشرط ، على نحو مايبدو ، يعكس بتطلبه الأسباب التى حدت بالمشرع الى اقتضائه. أولها : النزول على مقتضى القاعدة الإجرائية التى تقضى بأنه لايجوز للقاضى أن يحكم بما لم يطلبه الخصم . إذ تحظر عليه ، فى غير المسائل المتعلقة بالنظام العام ، أن يقضى بأكثر أو بأقل مما طلبه الخصوم [١] . والآخر حقيقة نظرته إلى الأمر التنفيذى ، فإنه ، وعلى خلاف الغرامة التهديدية – ليس سبيلا للإجبار على التنفيذ ، وإنما هو وسيلة لتيسير مهمة الإدارة فى إجرائه ، وتذليل الصعاب التى قد تحول دون تمامه . ولذا إذا كانت الغرامة أداة فرض لاحترام الشئ المقضى به ، فإن الأمر يحدد للإدارة كيفية تحقيق مقتضيات هذا الإحترام . ولما كان المدعى هو الذى يقدر مدى الفائدة التى تعود عليه من الأمر ، وقدر ماتقتضيه علاقته بالجهة الإدارية المدعى عليها من لزومه ، فإنه يكون من اللازم ألا تقضى المحكمة به الا بناء على طلبه ، وإلا ترتب على تدخلها ماكان لايرجوه ولايقصده [٢].

(٢) تحديد الطلب :

٣٨ – لايكفى مجرد تقديم الطلب لإحداث أثره فى الحكم بالأمر ، وإنما يلزم أن يحدد فيه صاحب الشأن الإجراء الذى يريده صراحة ، أى الذى يراه مرضيا لقناعته فى تنفيذ الحكم فى حدود مقتضاه . وهذا ماتشير اليه عبارة وردت فى سياق النصوص السالفة : " conclusions en sens " ويترتب على ذلك رفض الطلب العام demande générale أى الذى يعلن من خلاله ذو الشأن رغبته فى توجيه أمر يقتضيه تنفيذ الحكم دون أن يحدد الإجراء الذى يريده تاركا تلك المهمة للقاضى [٣] .

---

(١) AUBY (J.M.) : L'ultra petita dans la procédure contentieuse administrative. Mél : Waline. Paris L.G.D.J. 1964. p.267.

(٢) V.Rapport de la commission des lois de L'Assemblée nationale. Doc. Ass. Nat. 1993 – 1994. No : 1427. T.2. p.106.

(٣) C.E. 4 juillet 1997. M. Levceau et autres. A.J. 1997. p.635.

وقد يبدو من كتابات بعض الفقهاء أن هذا النوع من الطلبات يكفـــى لأن يأمر القاضى باتخاذ الإجراء الذى يراه مناسبا لتنفيذ الحكم على سند من القـــول بأن تنفيذ الأحكام مسألة تتعلق بالنظام العام ، ولذا يكون للقاضى أن يتعـــرض لها من تلقاء نفسه . وهذا يقتضى أن يتخذ بشأنها مباشرة من الإجراءات مـــايراه لازما لكفالة تنفيذها دون تجاهل مالطلب الخصم من أثر فى هذا الشأن .غـــير أن طلبه يتوقف عند حد اعلان رغبته فى اتخاذ الإجراء الملاءم للتنفيذ ، علـــى أن يتولى القاضى بعد ذلك مهمة تحديد هذا الإجراء [١] .

وبغض النظر عن الإعتبارات المنطقية التى يستقر عليها هذا الرأى فإنـــه لايمكن قبوله ، وذلك لمعارضته للنصوص التشريعية السابقة التى تلـــزم بـــأن يكون طلب المدعى صريحا ومحددا لا لإعلان القاضى بمقصده فحسب ، وإنمـــا بتحقيق مبتغاه من الحكم . فضلا عن ذلك يخالف هذا الرأى الإتجاه العام لقضاء مجلس الدولة والمحاكم الإدارية العادية والإستئنافية فى هذا الشأن بضـــرورة أن يكون الطلب صريحا ومحددا [٢] . وأخيرا أن ترك مهمة تحديد الأوامر اللازمة لتنفيذ الحكم للمحكمة المختصة لم يجزها المشرع إلا فى حالة واحدة ، مقصورة على الطلب اللاحق على صدور الحكم ، وثبوت الإمتناع عـــن تنفيـــذه ، وفقـــا للفقرة الثالثة من المادة ٨/٤ من التقنين التى افادت بأنه إذا كان الحكم المطلـــوب تنفيذه لم يحدد الإجراءات اللازمة لذلك ، فإنه يكون للمحكمة التـــى اصدرتـــه تحديدها . حالئذ يكون الطلب الذى يتقدم به المحكوم لصالحـــه إلـــى المحكمـــة المختصة منطويا على أمرين : تكليف المحكمـــة بدايـــة بتحديـــد الإجـــراءات الواجبة لتنفيذ هذا الحكم ، ثم توجيه أوامر إلى الإدارة باتخاذها .

وقد يعن للبعـــض أن يتساءل : إذا كان لابد أن يكـــون الطلب محددا ،

---

(١) CHABANOL (D.) : un printemps procédural pour la juridiction administrative. A.J. 1995. p.388.

(٢) C.E. 7 avril 1995 – Grekos. Rec : p.159. R.F.D. Ad. 1996. p.61.
T.A Rouen 9 juin 1995 – Clinique du parc. R.F.D. Ad. 1996. p.352.
T.A Rouen 9 janvier 1996 – Godefroy. R.F.D. Ad. 1996. p.352.

فماذا لو كان تحديده ناقصا ؟ . الأمر يختلف تبعا لدرجة نقصانه ومدى تأثيرها على مضمونه . فإذا كان النقصان كبيرا بحيث لايستشف منه مايريده الطالب فإن المحكمة لاتستطيع أن تتولى ذلك عنه ، فيكون فى أثره كالطلب العام يستوجب الرفض .أما إذا كان النقص بسيطا لاتأثير له على مضمونه ، والوقوف على محتواه ، أو كان كذلك ، ولكن ظروف الحال والملابسات التى أحاطت به تعين على تحديده وتلمس قصد الطالب منه ، فهنا لاأثر لذلك على صحته . ففى دعوى تتلخص وقائعها فى أن السيد .Nkouakova ، وهو زائيرى الجنسية ، قدم إلى فرنسا للدراسة ، غير أن الإدارة رفضت أن تمنحه ترخيص إقامة طالب مما اضطره للطعن بالإلغاء على قرار الرفض أمام محكمة Melun الإدارية التى رفضت بدورها طعنه ، بحكمها الصادر فى ٢٠ نوفمبر ١٩٩٦ ، فاستأنف الحكم أمام محكمة استئناف باريس الإدارية مطالبا بإلغاء هذا الحكم ، وإلغاء قرار محافظ Val – de – Marme الصادر فى ٢٠ ابريل ١٩٩٥ ، كما طلب من المحكمة أن توجه أمرا إلى المحافظ بمنحه ترخيص اقامة بصفته طالبا . ولم يحدد فى هذا الطلب إذا كان هذا الترخيص يريده للعام الدراسى الذى رفع خلاله دعواه (٩٤ – ١٩٩٥) أم كان لهذا العلم والعام الذى يليه وحتى الإنتهاء من دراسته ، كان أمام المحكمة اتخاذ أحد موقفين : إما أن تحيل الأمر إلى الإدارة لتجرى تحقيقا جديدا تلزمها بعده بأن تتخذ قرارا بمنحه ترخيص اقامة طالب خلال مدة محددة إذ تبين لها أن المركز القانونى والواقعى لصاحب الشأن لم يتغير ، ولم يحدث منه مايفقده أحد الشروط اللازمة للحصول على الإقامة ، وفقا للمادة ٢/٨ من التقنين [١] ، أو أن توجه أمرا إليها بمنحه ترخيص اقامة طالب عن العام الدراسى الذى صدر خلاله قرار الرفض وهو عام ٩٤-١٩٩٥ باعتباره العام الذى تتطابق فيه حالته الواقعية والقانونية مع الأوراق المعروضة على المحكمة ، مما يعنى أنها وقفت على ظروفه جميعها بشكل يجعل حكمها أكثر اتفاقا مع ظروف الحال . ويبدو أن المحكمة قد مالت إلى الموقف الأخير فأمرت – بعد الغاء حكم المحكمة

---

(١) C.E. 4 juillet 1997. Mme Bourezak. A.J. 1997. p.636.

الإدارية وقرار الإدارة بالرفض – المحافظ بتسليمه ترخيص اقامة مؤقتة بصفته طالبا خلال شهرين من اعلانه بهذا الحكم عن العام الجامعى ٩٤– ١٩٩٥ [١] .

هذا ، ولتحديد الطلب أثره على نطاق سلطة القاضى فى الحكم بالأوامر التنفيذية ، إذ تكون هذه السلطة مقيدة ، لاتحمل أى وجه للتقدير غير تقدير ما إذا كان الإجراء المطلوب مما يقتضيه التنفيذ أم لا . فإذا استبان له أن التنفيذ يستوجبه ، يكون لزاما عليه أن يأمر به ، ولايمكنه الحكم بإجراء آخر [٢]. أما إذا تبين له خلاف ذلك فإنه لايستطيع إلا رفض الطلب دون أن يكون له الأمر باتخاذ الإجراء الصحيح أى الذى يقتضيه التنفيذ ، إذ لاحق للقاضى هنا فى الحلول محل الطالب فى اختيار الإجراء المناسب ، ولاسلطة له فى استبدال إجراء غير مطلوب بآخر مطلوب مهما كانت درجة صحة الأول وخطأ الأخير[٣] . ولذا فإن محكمة روان الإدارية ، رغم أنها أشارت فى حكمها إلى أن الإجراء الذى يقتضيه تنفيذ الحكم هو توجيه أمر إلى الإدارة بإعادة فحص ملف الطاعن تمهيدا لإتخاذ قرار جديد إلا أنها لم تحكم به ، بل على العكس رفضت طلب الطاعنة ، لأنه كان يتضمن توجيه أمر باتخاذ اجراء آخر [٤] .

ولكن ماذا عساه أن يفعل ذو الشأن حتى يتجنب رفض طلبه لاسيما حين يغم عليه معرفة الإجراء الذى يقتضيه تنفيذ الحكم بدقة ؟ . يبدو أنه ليس أمامه من سبيل إلا أن يطلب بصفة اصلية الأمر بما يراه لازما لتنفيذ الحكم بصورة محددة، كأن يطلب مثلا الأمر بمنحه الترخيص حال الحكم بإلغاء قرار رفضه وفقا للفقرة الأولى من المادة ٢/٨ من التقنين . ويطلب بصفة

---

(١) C.A.A. Paris 27 oct. 1998. M. Nkouakova. A.J. 1999. p.277 et chronique de jurisprudence des cours administratives d`appel. A.J. 1999. p.221.

(٢) MAUGUI (J.) : Conclusions sur C.E. 26 juillet 1996. Association lyonnaise des protection des locataires. R.F.D. Ad. 1996. p.773.

(٣) T.A. Limoges : 7 decembre 1995. cts. Descat et Calary de lamaziere c/ Dpt. de la conze. R. F.D.Ad. 1996. p. 384.

(٤) T.A. Rouen : 9 janvier 1996. Godefroy. R.F.D. Ad. 1996 p.352.

احتياطية الأمر بإجبار الإدارة على إصدار قرار بمنحه هذا الترخيص بعد فحص جديد للأوراق خلال مدة معينة على نحو مانصت عليه الفقرةالثانية من ذات المادة [١] . وهو بذلك يكون قد طوى طلبه على مافصلته المادة٢/٨ من التقنين التى وضعت الأسس العامة لقبول طلبات الأوامر التنفيذية السابقة على صدور الحكم. وتدليلا على ذلك قضت محكمة ليون الإدارية بأن تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء رفض منح رخصة بناء لايقتضى – كما طلب الطاعن بصفة أصلية – تسليم هذه الرخصة ، وإذا كان لامناص أمام المحكمة من رفض طلبه تطبيقا للفقرة الأولى من المادة٢/٨ من تقنين المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية إلا أنه وقد طلب بصفة احتياطية توجيه أمر إلى العمدة بإعادة فحص طلب حصوله على هذه الرخصة . فقد قضت المحكمة بقبول هذا الطلب ووجهت أمرا إلى العمدة بأن يفحص طلب الترخيص خلال ثلاثة اشهر ابتداء من اعلانه بهذا الحكم [٢] .

(٣) أنواع الطلب :

٣٩ – إذا كانت طلبات توجيه الأوامر تتوحد من حيث غايتها ، فإنها تتنوع ، اعتدادا بوقت تقديمها ، على نحو ما أفصحت المادتان ٢/٨ ، ٤/٨ من التقنين ، والمادة ١/٦ من قانون الغرامة ، إلى نوعين : طلبات سابقة على صدور الحكم ، وطلبات لاحقة لصدوره .

فأما الطلب السابق على صدور الحكم فيتقدم به المدعى إما مقرونا بالطلب الأصلى فى الدعوى أو منفصلا عنه ، أى يستوى أن يقدمه فى ذات صحيفة دعواه مع الطلب المفتتح للخصومة ، أو يتقدم به من خلال طلب مستقل أثناء سيرها ، ولايفرق فى الأثر أن يرفعه بذات الإجراءات المعتادة

(١) T.A Rennes:29 janvier 1996 . M. Aymerci Luque et de Saint-Germain. R.F.D. Ad. 1996. p.350.

(٢) T.A. Lyon. 29 mars 1995. Sté civile immobiliére pegay. Rec:P. 989.

لرفع الدعوى قبل ميعاد الجلسة المحددة لنظرها ، أم يبديه شفاهة فيها مع اثبات مضمونه فى محضرها . وإذا كان التماثل قائما بين هذا النوع من الطلبات وبين طلب وقف تنفيذ القرار الإدارى المطعون عليه بالإلغاء من حيث الإرتباط القائم بين كلا منهما وبين الطلب الأصلى ، فإنهما يفترقان من ناحيتين : عدم اشتراط وحدة الصحيفة فى الأول دون الثانى . بمعنى عدم تطلب اجتماع الأول مع الطلب الأصلى فى صحيفة دعوى واحدة ، وتطلبه بالنسبة للثانى كأصل عام [١] . أما الناحية الأخرى فتتعلق بوحدة القاضى الذى يفصل فى تلك الطلبات ، إذ أنه فى حالة طلب توجيه الأمر يكون هو ذات القاضى الذى يفصل فى الطلب الأصلى (المادة ٢/٨ من التقنين ، ١/٦من قانون الغرامة). فى حين ليس هذا التوحد متطلبا بالنسبة للحالة الأخرى ، إذ يمكن فى بعض الأحيان أن يقدم طلب وقف التنفيذ أمام جهة غير قاضى الموضوع [٢] . ولعل الميزة التى قصدها المشرع بهذا الإرتباط بين الطلب الأصلى وطلب توجيه الأمر من ناحية وحده القاضى أن يضع الدعوى برمتها أمام ذات المحكمة مما يحقق ميزة الإلمام التام بمختلف عناصرها ، فيكون حكمه اقرب إلى العدالة . فضلا عما يترتب على ذلك من فائدة تبسيط واختصار الإجراءات مما يفضى إلى سرعة الفصل فى الدعوى . إضافة إلى مايحققه ذلك من تذليل ماقد يتوقع من صعوبات تعوق تنفيذ الحكم فى الطلب الأصلى عند صدوره .

أما الطلب اللاحق لصدور الحكم فعلى نحو مايبدو لايثور أمره إلا بعد أن تصدر المحكمة حكمها وتمتنع الإدارة أو تهمل تنفيذه . وهو لذلك يفترض أمرين : أولهما أن الحكم لم ينفذ ، سواء رجع ذلك لرفض الإدارة صراحة تنفيذه ، أو تعنتها ووضع العراقيل دون تمامه . أما الآخر صدوره دون أن يتضمن أوامر يستلزمها تنفيذه ؛ لأن المحكوم لصالحه لم يطلب من المحكمة

---

(١) Moderne (F.): Sur nouveau pouvoir d'injenction du juge administratif. R.F.D. Ad. 1990 p. 43.

(٢) أ.د. محمد فؤاد عبدالباسط : وقف تنفيذ القرار الإدارى .المرجع السابق . ص : ٢٣٤ ومابعدها .

أثناء سير الدعوى أن تأمر بما يكفل هذا التنفيذ [١] .

فى هذه الحالة ينشأ له بمقتضى القانون حقا جديدا فى أن يقدم طلبا باتخاذ مايراه لازما لتنفيذ هذا الحكم ، حتى ولو كان هذا الأخير قطعيا definitif (المادة ٤/٨ من التقنين) . وعلى هذا النحو يمثل الطلب بذاته خصومة جديدة ، وتقام عنه دعوى مستقلة ، لها نظامها الإجرائى الذى يتماثل مع ذاك المتبع بالنسبة للغرامة التهديدية . وهذا مايقتضى ارجاء الحديث عنه الى ماسيأتى لاحقا .

ثانيا : ضرورة أن تكون الأوامر المطلوبة مما يقتضيها التنفيذ :

٤٠ - لايكفى أن يطلب صاحب الشأن من القاضى توجيه أمر باتخاذ اجراء تنفيذى ليحصل عليه ، وإنما لابد أن يتحقق القاضى من أن الإجراء المطلوب مما يقتضيه التنفيذ (المادة ٢/٨ التقنين ، ١/٦ من قانون الغرامة). وانتفاء الشرط يفضى إلى رفض الطلب . إذ القاضى لايتمتع هنا بسلطة تقديرية، وإنما سلطته مقيدة : فإما أن يرفض الطلب ، وإما أن يقضى باتخاذ الإجراء اذا تبين أن التنفيذ بالفعل يستوجبه [٢] .

وإذا كان اقتضاء التنفيذ يمثل معيارا لتحديد دور القاضى فى نطاق الأوامر التنفيذية ، فإنه من ناحية أخرى يتخذ أساسا للتمييز بين هذه الأوامر من حيث درجة اتصالها بتنفيذ الحكم . إذ وفقا له تتنوع إلى أنواع اربعة : أوامر منبتة الصلة عن تنفيذ الحكم ، أوامر ذات صلة بالحكم ، ولكن لايستوجبها تنفيذه ، أوامر باتخاذ اجراء محدد يستلزمه تنفيذ الحكم ، أوامر بإصدار قرار آخر بعد تحقيق جديد .

(١) الأوامر المنبتة الصلة بالحكم المطلوب تنفيذه :

٤١ – أن المتأمل فى النصوص المنظمة للأوامر التنفيذية سواء

---

(١) GUETTIER (CH.) : op. cit. p. 16.

(٢) DEBBASCH (R.) : op. cit. p.166.

الواردة فى المواد من ٢/٨ إلى ٤/٨ من التقنين ، أو المادة ١/٦ مـــن قـــانون الغرامة التهديدية ، يلحظ أن المشرع حين اعترف للقــاضى الإدارى بتوجيــه أوامر للإدارة قصر ذلك على الأوامر المتصلة بحكم مطلوب تنفيــذه . ولــذا نرى الربط التشريعى قائما بين تلك الأوامر وتنفيذ الحكم على نحو يتأكد منه أن توجيــه الأوامر لابد أن يكــون مرتبطا بهدف محــدد ، هــو كفالــة تنفيــذ الأحكام الإدارية فحسب [١] . وهذا يترتب عليه نتيجة هامــة ، يتحـدد علــى اساسها ما إذا كان الخطر التقليدى بألا يوجه القاضى الإدارى أوامر إلى الإدارة قد اختفى تماما ، أم مازالت له بقية من أثر • وهى أنه لايجوز للقاضى الإدارى توجيه أوامر الى الإدارة لاتتعلق بتنفيذ حكم أصدره . ولعل هدامادعا البعــض الى القول بأن هذا القانون لم يلغ مبدأ الخطر ، إذ رغمه مازال قائما ، وانما كل أثره أنه حد من نطاق اعماله سواء بالنسبة للقضاء الذى خوله تلك السلطات أو الحالات التى تمارس فيها [٢] .

ويبدو أن هذا مادفع ببعض الفقهاء إلى القول بأن التعديلات التى أجراهــا قانون ٨ فبراير ١٩٩٥ • وأجاز بمقتضاهــا للقــاضى الإدارى أن يتخــذ مــن الأوامر مايقتضيها تنفيذ أحكامه ، لم تقض تماما على الحظر المفروض عليــه بألا يوجه أوامر إلى الإدارة ، إذ أنه ، رغم تلك النصـــوص ، لازال قائمــا . فيمــا عدا مايتصل بتنفيذ الحكم من أوامر أو إجراءات [٣] .

وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة برفض طلب الطاعنة التى التمست أن

---

(١) PICARD (E.) la loi du 8 février 1995 relative á l'organisation des juridictions et á la procédure civile, pénale et administrative. Aspects administratifs. J.C.P. 1995. 19 avril 1995 – 1 – 3840.

(٢) CHAPUS (R.) : Droit du contentieux administratif. Paris. Mont Christien. 1995. p. 803.

(٣) HUGLO (ch). et LEPAGE (C) : Le Titre IV de La loi 95 – 125 du 8 février 1995. consacré á la juridiction administrative contient il des dispositions revolutionnaires ? L.P.A. 12 mars 1995. No : 33. p.9.

يوجه أمرا إلى الإدارة بالسماح لها بالحصول على أحد التقارير من ملف خدمتها ؛ معللا رفضه بأن هذا الأمر ليس مما يتعلق بتنفيذ الحكم الذى اصدره، ولايعد تبعا لذلك اجراء من الإجراءات اللازمة لتنفيذه . ولذا لايجوز له أن يأمر الإدارة باتخاذه ، إذ ليس للقاضى الإدارى ، خارج هذا النطاق ، أن يوجه أوامر إلى الإدارة [١] .

ويسلك المجلس ذات الإتجاه فى أحكام عديدة فيرفض فى أحدها أن يقضى للطاعنة بما طلبت من الغاء قرار ادارى رفض مشاركتها فى إحدى المسابقات ، وتوجيه أمر إلى الإدارة بقبول مشاركتها فيها ، وإذا كان المجلس قد ألغى لعدم المشروعية هذا القرار إلا أنه رفض أن يوجه إليها ماطلبته الطاعنة على سند من القول بأنه لايدخل فى نطاق الحالات المنصوص عليها فى قانون ٨ فبراير ١٩٩٥ ، والتى لامحل لتطبيق نصوصه فى هذه المنازعة ، وفى حدود ذلك لاينيط بالقاضى الإدارى توجيه أوامر إلى الإدارة ... [٢] .

ولكم كانت تلك الأحكام مخيبة للآمال ، فقد كان أمل الفقه معقودا على مجلس الدولة لينتهز الفرصة التاريخية التى منحها له المشرع ، ويحرر القاضى الإدارى من رباق هذا الحظر الذى يتجرد من كل أساس قانونى أو منطقى يبرر بقاءه . ولعل هذا مادفع ببعض الفاقهين الى أن ينعى على هذا القانون ، أنه رغم مامنحه من سلطات جديدة للقاضى الإدارى إلا أنه يظل مايتمتع به قاضى تجاوز السلطة محدودا بالنسبة لما يتمتع به قاضى القضاء الكامل ، إذ أن سلطة الأمر التى يعترف له بها تظل محدودة الأثر إذا ماقورنت بسلطة الحلول مثلا التى يتمتع بها قاضى القضاء الكامل . بل ومما يقلل من فاعليتها أن ممارستها تظل مرتهنة بشرط تبرير تنفيذ حكمه لاتخاذها ، بينما قاضى القضاء الكامل يستطيع ، حتى من قبل هذا القانون ، أن يستبدل بالقرار الذى الغاه قرارا آخر

---

(١) C.E. 28 février 1996. Mme. Faugeux. J.C.Ad. 1997. p. 10.

(٢) C.E. 13 mars 1996. Mme Berthélemy. J.C. Ad. 1997. p.10.

C.E. 18 mars 1996. deux arrêts. Mme Fraysse et M. Baued. Rec p. 125.

دون التقيد بهذا الشرط أو بغيره . كما يمكنه تعديل ما اتخذته الإدارة من جزاءات أو قرارات • فى حين لايملك قاضى تجاوز السلطة ايا من ذلك حتى الآن . إذن المشرع بربط الأوامر بتنفيذ الحكم لم يفعل أكثر من التقليل من حدة الحظر ، ليظل لقاضى القضاء الكامل - ودون نص يعترف له بذلك - من السلطات مايفوق مايتمتع به قاضى تجاوز السلطة . ويكفيه أن له دون سلطة الحلول محل الإدارة [١] .

(٢) أحكام لايقتضى تنفيذها توجيه أوامر تنفيذية :

٤٢ - هناك من الأحكام ماتتأبى طبيعته على توجيه أوامر لكفالة تنفيذها ، أى أنه لايعوزها اية اجراءات يأمر القاضى الإدارة باتخاذها لوضعها موضع التطبيق العملى . وهذه الأحكام يمكن تصنيفها ، تبعا لدرجة الزامها إلى صنفين : أحكام غير ملزمة أى لاتقضى بشئ يلتزم طرف بتأديته الى الآخر ، ومثلها أحكام الرفض . وأحكام بطبيعتها ملزمة ، ولكن تنفيذها لايثير صعوبة تستوجب الأمر باتخاذ اجراء لتنفيذها • فهى بذاتها كافية لتحقيق هذا الغرض كالأحكام المالية (فضلا عما أوردنا سلفا) . نعرض لها ثم نتناول بعد ذلك الوضع الخاص بالأحكام الصادرة بإلغاء القرارات اللائحية .

أ - أحكام الرفض : jugements de rejet

٤٣ - سواء انصبت على رفض الدعوى برمتها ، أو طلبات المدعى الأصلية أو العارضة أو الطعن ، لايقتضى تنفيذها الأمر باتخاذ أى اجراء محددا كان أم غير محدد [٢] . أقام السيد Heulin أمام مجلس الدولة طعنا بإلغاء حكم محكمة باريس الإدارية الصادر فى ١٣ اكتوبر ١٩٨٨ ، رفضت بمقتضاه طلباته التى كانت تتلخص فى الغاء لتجاوز السلطة قرار مدير أكاديمية باريس بفصله من عمله كأستاذ مشارك للغة الإنجليزية وإدانة الدولة بدفع

(١) BERNARD (M.):Le recours pour excès de pouvoir est-il frappe á mort.?. A.J. 1995. P. 190.

(٢) GOURDOU (J.) : Les normeaux pouvoirs du juge administratif en matière d'injonction et d'astreinte. R.F.D. Ad. 1996. p. 336.

بفصله من عمله كأستاذ مشارك للغة الإنجليزية وإدانة الدولة بدفع تعويض عما لحقه من أضرار نتيجة هذا الفصل غير المشروع ، وتوجيه الأمر بإعادته الى وظيفته وفى ذات المكان الذى كان يعمل فيه . ولما تثبت مجلس الدولة من مشروعية الفصل لعدم كفايته المهنية ، قضى بتأييد الحكم ، ورفض طلباته ، واسس على ذلك رفض طلبه بتوجيه أمر بإعادته إلى عمله وذلك بقوله ... إن هذا الحكم – أى حكم الرفض – لايقتضى ايا من اجراءات التنفيذ المنصوص عليها فى المادة ٧٧ من قانون ٨ فبراير ١٩٩٥ ، مما يستوجب رفض طلب الطاعن [١] . وفى طعن قدم أمام مجلس الدولة من السيد Surry استاذ جامعى فى قرار رفض ترقيته الصادر من وزير التعليم العالى والبحث ، قضى تأسيسا على رفض الغاء هذا القرار ، بعدم قبول طلبه باتخاذ أمر بترقيته بقوله ... اعتبارا بأن هذا الحكم ، الذى بمقتضاه رفض طلب السيد Surry بإلغاء قرار وزير التعليم العالى الصادر فى ١٨ اكتوبر ١٩٩٣ ، لايقتضى اتخاذ أى اجراء تنفيذى ، فإن الأمر بترقيته يكون غير مقبول [٢] .

وإذا كان البعض يذهب إلى أن السياسة القضائية لمجلس الدولة فى هذا الشأن .. تحول دون اطلاق القول بأن أحكام الرفض لاتقتضى فى جميع الأحوال الأمر باتخاذ اجراءات تنفيذية [٣] ، وتلك مسألة عرضنا لها سلفا ، فإنه يبدو أن مجلس الدولة ظل وفيا لتطبيقها حتى فى الحالات التى تستأنف الإدارة حكما ضدها ويرفض الطعن مؤيدا حكم أول درجة بما يتضمنه من أوامر تنفيذ. إذ أن تأييد هذا الحكم يستوجب توجيه ما انطوى عليه من أوامر ، ولكن مجلس الدولة يرفض هذا النظر ، ويجرى عليه مايطبق بشأن أحكام الرفض. ومثل ذلك الطعن الذى أقامته مدينة باريس بإلغاء حكم محكمة باريس الإدارية بإلغاء قرار عمدتها الصادر فى ١٤ اكتوبر ١٩٩٣ بتخصيص المكانين رقمى

---

(١) C .E. 27 mars 1995. M. Heulin. Rec : p.141

(٢) C.E. 7 avril 1995. M. Surry. Rec. p.158.

(٣) STAHL (J.H). et CHAUVAUX (D.) : Chronique générale de jurisprudence administrative française. A.J. 1995. p.117.

٢٥، ٢٦ من سوق " Point du jour " للسيدة Pawl . وهدا فضلا عن طلبها برفض طلبات M. et Mme Toudroso بتوجيه أمر اليها بتحصيص هذين المكانين لهما باعتبارهما من تجار الخضار والفاكهة . وهو ما أمرت به المحكمة الإدارية فى هذا الحكم • وإذا كان مجلس الدولة رفض هدا الطعن وأيد حكم المحكمة الإدارية ، فإنه رفض أيضا أن يتضمن حكمه توجبه تلك الأوامر بقوله ... اعتبار أن هذا الحكم ، الذى بمقتضاه رفض استئناف مدينة باريس،لايقتضى أى اجراء من اجراءات التنفيد ، فإنه نتيجة لذلك تكون طلبات M. et Mme Toudroso مرفوصة (١)

(ب) – الأحكام المالية : jugemtnts pécuniaires :

٤٤ - تعتبر هذه الأحكام مثلا لما يصدر فى دعاوى الحقوق ، على نحو ما أسلفنا دكرا ، وهى احكام لطبيعتها المحددة تمتار عما سواها بأنها واضحة يدل منطوقها وأسبابها الجوهرية على مضمونها ويعكس هدا جميعه بدقة مايترتب عليها من نتائج الأمر الذى لايثير صعوبة فى تنفيدها . ولا يغمض معه غموضا تتعلق به الإدارة لعدم امكانية إجرائه فالحكم الصادر بالتعويض مثلا يتحدد فيه مبلغ التعويض مقدرا ، حتى فى الحالات التى لا يتحدد فيها المبلغ المحكوم به صراحة ، فإن الحكم يصدر منطويا على أسس يتم وفقا لها تقديره بشكل لامنازع فيه . اذن هده الأحكام يفصح مضمونها عن نتائجها وتدرك الإدارة من منطوقها ماينبغى عليها فعله لتنفيدها (٢) ولدا كم

---

(١) C.E. 6 novembre 1995 ville de Paris c M. Mme Toudroso. R.F.D. Ad. 1996. p.63

C.E. 4 octobre 1995 M Servillat. R.F.D. Ad. 1996. p.62

(٢) WOEHRLING (J.M.) Les nouveaux pouvoirs d'injonction du juge administratif selon la loi du 8 février 1995 propositions pour un mode d'emploi. L.P A 24 mai 1995 No: 62 p. 18-19

يقال انها كافية بذاتها ولاتحتاج إلى أوامر تنفيذية [١] . إذ كل ماتنطوى عليه هو التزام يقع على عاتق الإدارة بالوفاء بما حكم به [٢] .

بيد أنه إذا كانت هذه الأحكام لايقتضى ، كما ذكرنا ، توجيه أوامر لتنفيذها ، فماذا لو كانت الإدارة سيئة النية فماطلت أو اتخذت من المهل سبيلا لتعطيل تنفيذها ؟ . فى هذه الحالة لامندوح عن أن تتبع المحكمة المختصة أحد طريقين : إما أن توجه أمرا مجردا الى الإدارة بدفع المبلغ المحكوم به خلال مدة معينة [٣] . وإما أن توجه هذا الأمر مقرونا بحكم بغرامة تهديدية عن كل يوم تتأخر فيه عن التنفيذ . وحالئذ لايكون الأمر بكيفية التنفيذ اذ الحكم لايحتمله كما ذكرنا سلفا ، وإنما بضرورة اجرائه . وغالبا مايؤثر فى التطبيق هذا الأخير باعتباره أكثر ردعا للإدارة ، وأفعل فى مقاومة سوء نيتها ، وأمضى فى القضاء على ممانعتها وتسويفها فى التنفيذ . ولعل المثل الذى بين أيدينا يوضح ذلك . فبعد أن رفضت محكمة استئناف نانت الإدارية توجيه أمر إلى المستأنف ضدهما ، بناء على طلب المستأنفة Libman على اعتبار أن تنفيذ الحكم المستأنف - وهو حكم بالتعويض - لايقتضيه ، قضت بإلزام المستأنف ضدهما بدفع مبلغ التعويض المحكوم به من محكمة روان الإدارية خلال شهرين من اعلانها بهذا الحكم، وبغرامة تهديدية قدرها ٥٠٠ فرنك يوميا عن كل يوم تأخير حتى تنفيذ حكم التعويض [٤] . مرة أخرى ، وفى حكمها الصادر فى ١٩ ديسمبر ١٩٩٥ ، وجهت محكمة استراسبورج الإدارية أمرا إلى ادارة اقليم Seingbouse بأن تدفع دون تأخير إلى السيدة Fiébig تعويضا قدره ٦٠ر٠٠٠ فرنك خلال شهرين من اعلان هذا الحكم ، مع غرامة

---

(١) MODERNE (F.) : op. cit. p.55.

(٢) T.A. Châlone, 13 février 1996. Chonier. R. Ad. 1996. com. 283.

(٣) GUETTIER (ch.) : Exécution des jugements ... op. cit. p. 105.

(٤) CAA. Nantes: 11 décembre 1996–commune de la croix Saint-Leufroy et commune d' Alliy. A.J. 1997. p.309. p.280.

قدرها ۱۰۰۰ فرنك يوميا فى حالة التأخير [١] .

ولايفوتنا أن نشير إلى اتجاه جديد فى شأن علاقة الأحكام المالية بنظام الأوامر ، يجيز للمحكمة المختصة حال حكمها بالتعويض - وبناء على طلب ذى الشأن ، وإذا كان الضرر المفضى للتعويض ناتجا عن عطل أو تلف فى إحدى أجهزة المرفق أو وسائله - أن توجه أمرا إلى الإدارة بإصلاح هذا التلف أو العطل أو وقف الأعمال الضارة بوجه عام خلال مدة معينة [٢] . وهذا ماتنص عليه أيضا الفقرة الأولى من المادة ١/٦ من قانون الغرامة بالنسبة لمجلس الدولة . ومن وجهة أخرى إذا كان الضرر المستوجب للحكم به مرجعه إلى تأخر الإدارة فى تنفيذ بعض الأعمال أو المشروعات العامة ، فإن للمحكمة حالئذ أن تأمر الإدارة بتنفيذ تلك الأعمال خلال مدة محددة [٣] . إذن فى تلك الحالة يتراءى لنا أن الحكم يحمل التزامين مما يضفى عليه طابعا مختلطا: التزام مالى يتمثل فى التعويض ، وآخر مادى يتمثل فى إزالة الشئ الضار أو اقامة الفعل النافع . والإلتزام الأخير يعد اتجاها قضائيا جديدا ، فى هذا الشأن، إذ كان فيما مضى محظورا على القاضى الإدارى فرضه أو الأمر به ، باعتباره تدخلا فى عمل الإدارة ، على نحو يخل بمبدأ فصل الهيئات [٤] .

(ج) الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات اللائحية :

٤٥ - يمثل تنفيذ هذه الأحكام نقطة بحث هامة فى نطاق نظام الغرامة والأوامر التنفيذية تبعا. إذ تثير بطبيعتها تساؤلا جديرا بالنظر عما إذا كان

---

(١) T.A. Strasbourg: 19 décembre 1995. Mme Marie-Fiebig c/ commune de Seingbouse. R.F.D. Ad. 1996. P. 439.

(٢) CADENAT (P.) : Note sous C.A.A. Nantes 11 décembre 1996 commune de la croix Saint-Leufroy et commune d'Alliy A.J. 1997. p.280.

(٣) T.A. Limoge: 7 décembre 1995, consorts Descat et Callary de Lamaziere c/ Département de la Correnze. R.F.D. Ad. 1996. p.348-349.

(٤) C.E. 17 octobre 1980- Barrois. Rec: p. 378.

تنفيذها يقتضى توجيه أمر إلى الإدارة أم تنفذ بذاتها دون حاجة إلى ذلك أو إلى التهديد المالى ؟ . والإجابة عن هذا التساؤل تكمن فى التفرقة بين أمرين : الوضع بالنسبة للحكم الصادر بإلغاء اللائحة ، والموقف فيما يتعلق بالقرارات الفردية المتخذة تطبيقا لها .

فمن ناحية تنفيذ حكم إلغاء اللائحة ، لابد أن نعلم أنه حكم تقريرى ، لاينشأ التزاما ، ولايرتب الزاما بقصد تنفيذه لاسيما وأن اللائحة طائفة من قواعد عامة ومجردة ، لاتنشأ حقوقا مكتسبة لأحد تفضى إلى الإحتجاج بها قبل الإدارة [١] . إذن الحكم الصادر بإلغائها يكفى بذاته لتنفيذه . وهذا يترتب عليه أمران : أولهما أن تنفيذ هذا الحكم لايقتضى اتخاذ أى اجراء تنفيذى قبل الإدارة ، إذ يتم تنفيذه تلقائيا ، فتحل اللائحة القديمة - أى التى كانت سارية قبل اللائحة الملغاة - محل تلك التى الغيت ، اعمالا لأصل مؤداه أن الغاء نص ألغى آخر سابقا عليه يستتبع سريان هذا الأخير [٢] .أما الآخر فمؤداه عدم جواز توجيه أمر إلى الإدارة بضرورة اصدار لائحة جديدة محل اللائحة الملغاة حتى ولو كانت لاتوجد لائحة قديمة .

غير أن هذا الأصل يرد عليه استثناء مفاده أن الإدارة يمكن اجبارها على اصدار لائحة جديدة ، كمقتضى لحكم الإلغاء ، إذا كان اصدارها لازما لتنفيذ قانون . والقول بغير ذلك معناه الترخيص للإدارة بتعطيل تنفيذ قانون بإرادتها ، وهذا مالايمكن قبوله [٣] . فى هذه الحالة يكون الإجبار بأحد طريقين : الغرامة التهديدية والأوامر التنفيذية . أما عن الإجبار بالغرامة التهديدية فقد طبقه مجلس الدولة فى دعوى أصدر بشأنها حكما فى ٢٤ يونيه

---

(١) أ.د. محمد فؤاد عبدالباسط : القانون الإدارى . اسكندرية . دار الفكر الجامعى. ١٩٩٨. ص : ٧٦٩.

(٢) C.E. 1e décembre 1997. Caisse primaire d'assurance maladie de la Sarthe. A.J. 1998. p.410.

(٣) TOUVET (L.) et STAHL (J.H.) : Chronique générale de jurisprudence administrative française. A.J. 1995. p.105.

طبقه مجلس الدولة فى دعوى أصدر بشأنها حكما فى ٢٤ يونيه ١٩٩٢ بإلغاء قرار وزير الزراعة الضمنى برفض طلب السيد Soulat باتخاذ الإجراءات اللازمة لإصدار اللائحة التنفيذية لقانون ١١ يناير ١٩٨٤ لتسوية بعض الأوضاع الوظيفية ، ولما كان مقتضى تنفيذ هذا الحكم قيام الحكومة بإصدار لائحة تطبيق هذا القانون ، وأن الحكومة لم تمتثل وتبادر بإصدارها ، فقد قام المجلس وبناء على طلب المدعى ذاته ، بالحكم على الدولة بغرامة تهديدية قدرها ١٠٠٠ فرنك يوميا ، إذا لم تنفذ حكم الإلغاء وتصدر اللائحة خلال شهرين من اعلان هذا الحكم وحتى يتم تنفيذه (١). ومن جهة الإلتجاء إلى نظام الأوامر لإجبارها على إصدار اللائحة فى مثل هذه الحالة نذكر حكما لمجلس الدولة فى هذا الشأن قضى فيه بأن تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرار رئيس الوزراء برفض اتخاذ الإجراءات اللائحية اللازمة لتطبيق قانون يقتضى بالضرورة اتخاذ هذه الإجراءات . ولذا فقد أمر تطبيقا للمادة ١/٦ من قانون الغرامة ، وبناء على طلب ذى الشأن ، وأخذا فى الإعتبار ظروف الدعوى ، الحكومة بإصدار هذه اللائحة فى خلال عام ، غير أنه لم يقرن هذا الأمر بغرامة تهديدية (٢) . كما وجه أمرا الى رئيس الوزراء – بعد الغاء قراره برفض رفع المعدل الشهرى للإعانات العائلية لتناسب الإرتفاع فى الإسعار وفقا للتقرير الإقتصادى والمالى الملحق بالقانون المالى لعام ١٩٩٥ ، ووضع المادة ٣٦ من قانون ٢٥ يوليه ١٩٩٤ بشأن الأسرة موضع التطبيق – باتخاذ الإجراءات اللائحية الضرورية لتطبيق المادة ٣٦ من قانون ٢٥ يوليه ١٩٩٤ خلال ثمانية اشهر من اعلانه بهذا الحكم (٣) .

ومرة أخرى ، وفى الإتجاه المقابل ، يوجه مجلس الدولة أمرا إلى

---

(١) C.E 11 mars 1994, M. Soulat. A.J. 1994. p.388. Concl. Martine.

(٢) C.E. 26 juillet 1996. Association Lyonnaise de protection des locataires (A.L.P.L). Rec : p.293.

(٣) C.E. 28 mars 1997. union nationale des associations familiables. Rec. p.124. R.E.D.E 1998 – No : 49.p.42.

رئيس الوزراء تنفيذا للحكم الصادر بإلغاء رفض الإدارة الغاء نصوص لائحية حكم بعدم مشروعيتها ، لأنها كانت معيبة بعيب عدم الإختصاص وكانت تنظم شئون بعض العاملين بوزارة التعليم ، بأن يتخذ الإجراءات اللائحية اللازمة لإلغاء هذه النصوص خلال ستة اشهر من اعلان هذا الحكم مع الحكم بغرامة تهديدية ضد الدولة قدرها الف فرنك يوميا إذا لم تلغ هذه النصوص خلال تلك المدة [١] . غير أن القضاء إذا كان له حق توجيه هذه الأوامر بإصدار أو الغاء لائحة ترتب حقوقا للغير ، فإنه لايجوز له أن يحدد مضمون اللائحة التي يتوجب على الإدارة إصدارها [٢] .

ومن ناحية القرارات الفردية المتخذة تطبيقا للائحة حكم بإلغائها ، فهذه من حيث الأصل لاتلغى تلقائيا على اثر الغاء اللائحة الصادرة بناء عليها، وإنما لابد أن يطلب ذو الشأن ذلك وبشرط ألا تكون قد رتبت حقا للغير[٣] . بل وإذا كانت الإدارة تلتزم بإعادة النظر في مثل تلك القرارات إلا أنه لايجوز للقاضي أن يصدر أمرا إليها ، تنفيذا لحكم الغاء اللائحة ، بسحب جميع الإجراءات والقرارات الصادرة تطبيقا لها . وعلى ذلك أفتى مجلس الدولة بأنه: إذا كان ينيط بالسلطة الإدارية ترتيب كل نتائج الحكم الصادر بالغاء قرار لائحي ، فإن تنفيذ هذا الحكم لايقتضي أن يوجه القاضي ، تأسيسا على المادة ٤/٨ من تقنين المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية ، أمرا إلى الإدارة بإعادة النظر في القرارات الفردية الصادرة تطبيقا لها . وتأسيسا على ذلك لايجوز له توجيه أمر اليها برد ماحصلت عليه من مبالغ بمقتضى قرار لائحي حكم بالغائه [٤] .

---

(١) C.E. 21 fevrier 1997. Calbo. Rec. p. 1018.

(٢) C.E. 21 mai 1997. Dobler. Rec.. p. 1019.

(٣) GUETTIER (ch.) : Exécution des jugement .... op. cit. p.6.

(٤) C.E. 13 mars 1998 . Mme Vindenogel. Rec,.p. 1018. A.J. 1998. P. 459-460.

(٣) الأمر باتخاذ إجراء محدد يستلزمه تنفيذ الحكم :

٤٦ - من الأحكام الإدارية مالايستأهل تنفيذه أكثر من اتخـــاذ اجــراء بعينه . وهذا الفرض واجهته الفقرة الثانية من المادة ٢/٨ من التقنين بنصـــها على أنه إذا كان تنفيذ حكم لمحكمة إدارية أو محكمة استئناف ادارية ، يقتضـــى أن يتخذ الشخص الإعتبارى العام أوالخاص المكلف بإدارة مرفق عام ، إجــراء محددا ، فإنه يجب عليها ، إذاطلب ذو الشأن ذلك صراحة ، أن تأمر بــه فــى ذات الحكم . ولها – عند الإقتضاء - أن تحدد فى منطوقه كذلك مدة لتنفيـــذه. وهذا ذات مانصت عليه الفقرة الأولى من المادة ١/٦ من قانون الغرامة بالنسبة لمجلس الدولة .

والنص إن كان يعالج بصريحه الأمر باتخاذ اجراء تنفيذى محدد ، فإنــه يثير فى مجمله أمورا ثلاثة ، تمثل بجماعها رؤية المشرع فيما يقتضى للحكـــم به : مفهوم الإجراء المحدد ، مدى سلطة القاضى فى الحكم به ، نطاق ســـلطة الإدارة فى شأن تطبيقه .

(أ) مفهوم الإجراء المحدد :

٤٧ - لم يرد فى النص مايشير الى المقصود بالمفهوم المحـــدد ، ولــم ينطو حتى على مجرد دلائل يهتدى بها اليه غير لزوم أن يقتضيه تنفيذ الحكــم . ربما كان مرجع ذلك إلى رغبة المشرع فى ألا يسوق من المفــاهيم مــاتصعب معه مهمة القاضى لاسيما أن وجد عـــدم اقتضـــاء التنفيــذ لـــه تبعــاللظروف والملابسات المتغيرة التى تتعاصر مع الحكم فى الدعـــوى ، أو مــرده إلـــى صعوبة ، إن لم يكن استحالة ، صياغة مفهوم منضبط يصلح لسريانه علـــى جميع الأحكام على تنوعها ، وطلبات الخصوم بتعددها ، فذاك لاريـــب أمــر يفوق حد الإستطاعة . اذ ليس بمقدور المشرع ، مهما كان قديرا علـــى الأخــذ بجوامع الكلم ، أن يبلغ فى نص محدود بمفـــهوم غـــير محـــدد مبلغـــا يعيــن المتقاضى على تحديد نطاق طلبه ، وييسر للقاضى سبيل الوصول إلى الحكـــم به . لذا ترك الأمر للقاضى والمتقاضى ليقدر كلا منهما تبعا لمقتضى الحـــال

مايستوجبه تنفيذ الحكم ، المتقاضى بما يورده فى طلبه محققا لرغبته من الحكم. والقاضى بما يضمنه فى حكمه متوافقا مع مقتضى التنفيذ . وفى التطبيق لم تكن هناك صعوبة تذكر أثارها عدم التحديد التشريعي للمفهوم ، والأحكام العديدة التى صدرت فى هدا الشأن ، منذ أول حكم ايجابى صدر فى هذا المجال من مجلس الدولة فى ٢٦ مايو ١٩٩٥ [١] . لأصدق دليل على صحة هذا النظر. خاصة فى نطاق دعوى الإلغاء باعتبارها الدعوى التى تحفل أحكامها بغموض بالغ فى تحديد نتائجها ، وما تقتضى من اجراءات لتنفيذها ، سواء انصب الإلغاء على قرارات ايجابية أم سلبية [٢] . إذن أن صعب فى أدبيات النص أن نعثر على مفهوم للإجراء المحدد فلا منتدح عن أن نهتدى إلى معالمه بطريق التمثيل . لنرى أنباء ذلك بداية فى منازعات الوظيفة العامة ، علما بأن الأحكام التى أحصيت فى شأنها كان السواد الأعظم منها يتعلق بإلغاء قرارات صادرة بالفصل ، وكان الإجراء المحدد بشأنها الأمر بإعادة الموظف أو العامل المقضى بإلغاء فصله مع ما يترتب على ذلك من آثار باعتبار الفصل كأن لم يكن منذ صدور قراره[٣].وفى ذات النطاق أيضا قضت محكمة استئناف نانت الإدارية تأييدا لحكم محكمة Nantes الإدارية بأن الإجراء الذى يستلزمه تنفيذ حكم الغاء قرار قبول الإستقالة إعادة الموظف إلى ذات وظيفته [٤] ، والإجراء المقتضى لتنفيد حكم بإلغاء فصل موظف متعاقد يقتضى إعادته إلى العمل لاستكمال مدة العقد غير أنه يلاحظ هنا أن المحكمة لاتستطيع ، فى حالة انتهاء العقد قبل الحكم بإلغاء الفصل ، أن توجه أمرا إلى الإدارة بسريانه إلى

---

(١) C.E. 26 mai 1995. Enta et ministre de département et Territoires d'Outre-mer. Rec . p. 213. R.D.P. 1996. P. 525. Note. Auby.

(٢) WOEHRLING (J.M.) : op. cit. P. 20.

(٣) C.E. 16 mars 1996. Guigon. Rec : T. p. 1109.
C.E. 29 décembre 1995. Kauvadias. Rec : p. 477
T.A. Rouen : 29 décembre 1995. le comte. R.R.D. Ad 1996. p.352

(٤) CAA. Nantes: 11 décembre 1996. Centre communal d'action sociale de Saint-Mathurin- sur – loire. A.J. 1997 p.308

مدة تزيد عن تلك المتفق عليها ، ولكن يكون لها ، حتـــى تحقـق مقتضيـات إعادته إلى عمله التى منها ممارسته لأعماله الوظيفية بصورة فعلية ، أن تمكنه من العمل مدة مقابل المدة التى يقتضيها تنفيذ الحكم ، أى مدة تســاوى المـدة البينية من صدور قرار الفصل الى الحكم بإلغائه [١] .

وفى مجال آخر كان الإجراء الذى أمرت به المحكمة تنفيذا لحكم الغـاء قرار أحد العمد برفض تسليم المحكوم له الوثائق المشروع قانونا حصوله عليـها هو السماح له بالحصول عليها [٢] ، وقضت محكمة ليل الإدارية بـأن تنفيـذ حكم إلغاءقرار رفض أحد العمد ممارسة سلطات الضبط المخولـة لـه قانونـا بضبط بعض المخالفات ، يقتضى توجيه أمر اليه بأدائها وتحريـر المحـاضر اللازمة لضبط تلك المخالفات [٣] . وقضى كذلك بأن الأمر بإعادة طالب فصـل من مدرسته يعد اجراء لازما لتنفيذ الحكم الصادر بإلغاء هذا الفصل [٤] . تؤكـد تلك الأمثال اذن أن الصفة المطلقة التى تمـيز هـذا المفـهوم أنـه لايتحـدد بمضمونه، وإنما باعتباره اثرا معاكسا للقرار المحكوم بإلغائه . هذا إلى أنه كمـا يمكن أن يتجرد من مدة يلزم تنفيذه قبل فواتها ، على نحو ماجاء فيما أوردنـاه سلفا ، فإنه يمكن أيضا للقاضى أن يحدد لتنفيذه أجلا معلوما على نحو ماسـيرد تبعا .

(ب) نطاق سلطة القاضى :

٤٨ - تمتاز سلطة القاضى بشأن اتخاذ الإجراء المحدد بطبيعة مزدوجـة. اذ أنها تمس طرفا من السلطة التقديرية ، وآخر من السلطة المقيدة . فالقاضى له سلطة تقدير مضمون الإجراء حين يثير المدعى الأمر بشأنه . فقد رأينا أنه لايحكم به مـن تلقاء نفسه ، ولاينبغى له ، وإنما بناء على طلب أصليا كان أم عارضا . حالئذ يتولى بنفسه مهمة تقدير ما إذا كان الإجراء المطلوب مما يقتضيه التنفيذ من عدمـه . فـإذا

---

(١) C.A.A. Nantes: 7 .mai 1997, office public d'HLM de la Ville de Saumur. Rec: p. 1019.

(٢) C.E. 12 juillet 1995, Damarch. Rec: p.988. A.J. 1996. p.156.

(٣) TA, Lille : 23 mai 1996, Bonnaure et Simonet. Rec. p. 1110.

(٤) T.A. Paris 4 mai 1995, lauaves. R.F.D. Ad. 1996. p.352.

تبين له أن التنفيذ لايستوجبه رفض الحكم به . مثل ذلك ماقضى به مجلس الدولة من أن الغاء قرار الإقتياد إلى الحدود لمخالفته لحق الطاعن فى احترام الحياة العائلية - إذا كانت له اسرة مقيمة بفرنسا - لايقتضى تنفيذه الأمر بتسليمه ترخيص اقامة [١] . كما قضى بأن الغاء قرار الإقتياد إلى الحدود لايقتضى تنفيذه توجيه أمر إلى المحافظ ببحث الطلب المقدم من المحكوم له لحصوله على حق اللجوء السياسى [٢] .

فى مثل تلك الحالات لايكون للقاضى أن يختار الإجراء المناسب، ويأمر الإدارة به ، فذاك مالم يرخص له المشرع به . ولكن على العكس اذا ترأى له أن الإجراء فعلا مما يقتضيه التنفيذ ، فلا مناص من أن يحكم به ، إذ لاحرية له ولا خيار بين الحكم به وعدمه . ولعل هذا ماقصده المشرع حين عبر عن ذلك بصيغة الوجوب [٣] . ويبدو أن المشرع أراد بذلك ألا يجعل للقاضى من سبيل للإختيار فى هذا الشأن ، حتى لايطول تردده ، ويحجم بما أعطاه من رخص عن ممارسة هذه السلطة لاسيما وأن الشواهد القضائية السابقة على اصدار هذا القانون تؤكد عدم رغبته فيممارسة سلطة الأمر • بل إن فرضه على نفسه مبدأ حظر توجيه تلك الأوامر إلى الإدارة يعكس رغبته فى عدم اقتحام هذا المجال لأسباب غير مبررة . فأراد المشرع بالوجوب أن يدفعه إلى ما امتنع عنه بالإختيار دفعا يستوجبه ضمان احترام حجية الأحكام الإدارية .

وليكن معلوما من جهة ثانية أن سلطة القاضى فى تقدير مدى اقتضاء تنفيذ الحكم للإجراء المطلوب تتلاشى وتحل محلها سلطة مقيدة تفرض عليه الأمر باتخاذ هذا الإجراء حين يوجد نص قانونى يتطلبه . وهذا يحدث فى الحالات التى يوجب عليه القانون أن يتخذ اجراء بذاته لتفادى أثر ترتب على

---

(١) C.E. 3 novembre 1997. prefet de police c/ Mme Ben Guertouch. Rec. p.1021.

(٢) TA. Paris : 1995, M. Vasile Ciuciu. A.J. 1995. p.651.

(٣) PICARD. (E.) : La loi du 8 février 1995, relative á la procedure civile, pénale et administrative: Aspects administratifs. J.C.P. 1995 – 1-3840.

حكم الإلغاء . هنا لايكون له من دور فى بحث مدى تطلب التنفيذ للإجراء المقتضى من عدمه ، اذ القانون تكفل باعتباره اجراء ملزما لذلك [١] ، وفى تلك الحالات يقتصر عمل القاضى على تطبيق النص الآمر آمرا بالإجراء الذى يستلزمه [٢] . فمثلا المادة ١٢٢/١٣ من قانون المحليات توجب فى حالة خلو منصب العمدة لأى من الأسباب يحل فى شغله محله اقدم مساعديه . هنا لايملك القاضى حين يطلب منه توجيه أمر الحلول بمقتضى النص أن يخضعه لتقديره ، وأن يبحث ما إذا كان تنفيذ الحكم الذى ترتب عليه خلو منصب أحد العمد ، يستلزمه من عدمه ، فهو ملتزم باتخاذ هذا الأمر بحكم القانون . وأمره هنا لايعدو أن يكون تطبيقا لنص القانون [٣] . ومن هنا قضى مجلس الدولة بأن الغاءقرار المحافظ بقبول سحب أحد العمد استقالته يقتضى بقوة القانون أن يحل محله أقدم مساعديه ، ولذا فإن الأمر بحلول هذا الأخير محله يعد اجراء يقتضيه تنفيذ هذا الحكم [٤] .

وعلى الرغم من ذلك جميعه فإن المشرع لم ينزع من القاضى على الإطلاق سلطة التقدير ، وإنما ترك له فرصة ممارستها فىمجالات ثلاثة : الأول ماذكرنا سلفا ، والآخر يتعلق بالإقتران بين الأمر والغرامة التهديدية كما سنرى لاحقا . والأخير أن يحدد إذا اقتضى الحال ، مدة لتنفيذ الإجراء خلالها ولذلك نراه فى بعض الأحكام لايقرن الإجراء بمدة ، فيصدره متجردا منها ، كما سلف وتبين لنا . وتارة أخرى يبرمه بها ، وحالئذ يتوجب تمام تنفيذه خلالها . وهو يفاضل بين هذا وذاك معتدا بضرورة هذا التأقيت تبعا لمقتضى

---

(١) AUBY (J.M.) : note sous C.E. 26 mai 1995, Enta et autre. R.D.P. 1995. p.233.

(٢) SCANVIE (F.): Conclusion sur C.E. 26 mai 1995, Enta et autre. A.J. 1995. p. 505.

(٣) DRTUS (D). note sous C.E. 26 mai 1995. Etna et autre. D. 1995. p.497.

(٤) C.E. 26 mai 1995. Etna et autre. Rec : p.213 A.J. 1995. P. 505. Concl. Scanvie.

الحال ، وظروف الدعوى . بل إن أثر الضرورة هنا لايتوقف عند حد تقدير مدى التلازم بين الإجراء والمدة ، وإنما يتعداه إلى تحديد مقدار هذه المدة . إذن حين يلمس القاضى من ظروف الدعوى وحال المدعى وجها للإسراع فى التنفيذ يضرب له أجلا محددا ، كما يتطلب النص ، وقصره أو طوله بعد ذلك يعود إلى مدى لزومه . فمثلا تيسير وصول المعوقين إلى الأماكن العامة أو تلك المفتوحة للجمهور اقتضى توجيه أمر إلى ادارة الإقليم بالقيام بالتجهيزات اللازمة فى الطرق المؤدية إليها خلال ستة اشهر من اعلانها بالحكم الصادر بإلغاء رفضها القيام بتلك الأعمال (١) . وضرورة الإسراع بالتحاق طالب بمدرسته حتى يعجزه طول مدة انقطاعه عنها عن عدم مواصلة دروسه ، اقتضى أن يوجه القاضى أمرا إلى ادارة مدرسته بقبول إعادته اليها خلال ثمانية ايام من اعلان حكمه بإلغاء قرار فصله (٢) . واستلزمت ضرورة الا يطول انقطاع السيد Hocini عن ممارسة نشاطه التجارى بفرنسا توجيه أمر إلى محافظ Rhône بتسليمه تصريح الإقامة طويلة الأجل - لمدة عشر سنوات - خلال شهر من اعلانه بالحكم الصادر بإلغاء قراره برفض الموافقة على ذلك، مالم يكن قد وقع منه خلال هذه الفترة ما يستوجب قانونا عدم منحه هذا الترخيص(٣)

كما أن اعتبارات الحفاظ على نقاء ملف خدمة أحد العسكريين ، أفضت بمجلس الدولة إلى توجيه أمر إلى وزير الدفاع ، بمحو وشطب جزاء اللوم الذى وقع ضده ، من ملف خدمته ، وذلك خلال شهر من اعلان هذا الحكم باعتباره اجراء ضروريا لتنفيذ الحكم الصادر بإلغاء هذا الجزاء (٤) . بل ضرورة الحفاظ على الإعتبارات العائلية والإستقرار الأسرى – وفقا للمادة ٨ من الإتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية – أن يمنح مدير بوليس باريس

(١) TA. Versailles, 22 octobre 1996. Charbonéaux. Rec : p.645.

(٢) TA. Lille : 13 avril 1995. Ali Mabchour. Rec. p.129.

(٣) TA . Lyon : 7 février 1996. Sadi Hocini. K.F.D. Ad. 1996. p.351.

(٤) C.E 1e octobre 1997. Deuron. Rec. T.P. 1019.

الطاعنة - مالم يكن قد حدث منها مايستوجب الرفض قبل صدور هذا الحكم - ترخيص اقامه خلال ثلاثين يوما من اعلانه بالحكم الصادر بإلغاء قراره بطردها واقتيادها إلى الحدود الفرنسية [١] . بل إن قرب موعد بداية العام الجامعي أفضت إلى أن يوجه فى حكمه بإلغاء قرار رئيس جامعة رن برفض تسجيل أحد طلاب السنة الأولى لدبلوم الدراسات الجامعية العامة لعلوم وفنون الأنشطة البدنية والرياضية ، بتسجيل اسمه فيها خلال ثمانية أيام من اعلان رئيس الجامعة بهذا الحكم [٢] . بل إن اعتبارات الحرص على مصدر إعاشته أفضت بالقاضى إلى أن يأمر بإعادة عامل إلى عمله خلال شهر من اعلان الإدارة بالحكم الصادر بإلغاء فسخ عقد عمله معها [٣] إذن تحديد مدة تنفيذ الإجراء لاتعدو أن تكون مظهرا لسلطة القاضى التقديرية له . رفض الحكم بها عند طلبها ، كما أن له أن تخفيض مقدارها عن الحد الذى طلبه الطاعن فى دعواه . من ذلك أن المدعى أورد ضمن طلباته توجيه امر إلى الإدارة بدفع المبلغ المحكوم لصالحه عليها خلال شهر . واستجاب القاضى استجاب لطلبه . ولكنه أمرها بالدفع خلال ثلاثة أشهر [٤]

(ج) نطاق سلطة الإدارة فى تطبيق الإجراء :

٤٩ - إذا كانت سلطة القاضى فى الحكم بالاجراء الذى يقتضيه تنفيذ حكمه مقيدة ، فإن منطق الأشياء يفضى إلى أن الإداره سلطتها فى تنفيذه مقيدة

---

(١) T.A. Paris. 10 novembre 1995. Mlle Gouzeniane. R.F.D. Ad. 1996. p. 352.
T.A. Paris. 9 février 1996. Mme Canoa Figueredo. R.E.D. Ad. 1996. p.352.

(٢) T.A. Rennes. 28 septembre 1995 – Mlle Nathalie Jehan et autres. Rec. p. 984.

(٣) TA. Strasbourg 7 décembre 1995 – Remy. R.F.D. Ad. 1996. p. 352.

(٤) T.A. Châlms-en- champagne 13 février 1996. Mme Chomier Rec. .P. 1110

أيضا [١] . وإلا كان عبثا أن يحزم المشرع أمره ، فيفرض على القاضى اتخاذ هذا الإجراء ، ثم تترخص الإدارة فى الإلتزام بـه ، فتنفـذه إن شاءت ، أو تعرض عنه ، ويستبدل به غيره إن أبت .

إذن الإدارة لاتملك فكاكا من اتخاذ الإجراء الذى حدده القاضى . هذا الذى يفرضه عليها بموجب أمرين : الحكم بوجه عام بما له من حجية الأمر المقضى به ، والأمر بما يفرضه من التصرف بشكل محدد [٢] . وإذا كانت السلطة المقيدة للإدارة هنا تجد مصدرها فى حكم القاضى [٣] ، فإنها أيضا تستقر فى بعض الأحيان على صريح القانون ، فى هذه الحالة يكون فرض التصرف فى اتجاه بعينه واردا من النص ، فيكون هذا الأخير لاحكم القاضى مصدر تقييد السلطة . إذ لايعدو دور القاضى أن يكون مطبقا ومفسرا له ولايتعدى أمره حالئذ أن يكون سبيلا لتفعيل المبادرة فى إعمال النص . كما ذكرنا سلفا ، فهو لا يبحث مدى اعتبار الإجراء ضروريا لتنفيذ حكمه من عدمه ؛ لأن النص القانونى فرض عليه اعتباره كذلك ، فأوجب عليه اتخاذه . فمثلا كفل المشرع فى قانون ١٧ يوليه ١٩٧٨ بمقتضى المادة الأولى من قانون ١٧ يوليه ١٩٧٨ بشأن إصلاح العلاقة بين المواطن والإدارة ، لكل شخص الحق فى الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية باستثناءات محدودة منها الوثائق الطبية والإسمية ، فإذا رفضت الإدارة فى غير هذه الحالات تقديم الوثائق المطلوبة لمن يطلبها ، وطعن فى قرارها السلبى بالإلغاء . حالئذ لايكون أمام القاضى إذا ألغى قرار الرفض إلا أن يأمر بتقديم هذه الوثائق متى طلب منه ذلك . حالئذ تكون الإدارة ملزمة بتقديمها للمحكوم لصالحه لا بموجب الحكم فحسب ، وإنما أيضا بصريح القانون [٤]

---

(١) WOEHRLING (J.M.) : op. cit. p.20 .

(٢) MODERNE (F.) : op. cit. p.56.

(٣) CHABANOL (D.) : op. cit. p.393.

(٤) GOURDOU (J.) : op. cit. p. 337.

(٤) الأمر باتخاذ قرار آخر بعد تحقيق جديد :

٥٠ - وفقا للفقرة الثانية من المادة ٢/٨ من تقنين المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية إذا اقتضى تنفيذ الحكم الصادر من المحكمة الإدارية أو محكمة الإستئناف الإدارية أن يتخذ الشخص الإعتبارى العام أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام ، قرارا آخر يلزم لاتخاذه تحقيق جديد ، فإنه يجب على ذات المحكمة ، وبناء على طلب صريح بذلك من ذى الشأن ، أن تأمر فى ذات الحكم بضرورة اتخاذ هذا القرار خلال مدة محددة . وهو ذاته ماتنص عليه المادة ١/٦ من قانون الغرامة التهديدية بالنسبة للأحكام الصادرة من مجلس الدولة .

ويتبدى من النص أن الأوامر التى تصدر وفقا له تواجه حالات تختلف فى طبيعتها عن الحالات التى واجهها النص ذاته فى فقرته الأولى . بل إن الأمر ذاته هنا يتميز عن سابقه بأنه لايحقق بغية الطاعن من دعواه . هذا إلى أن دور القاضى بشأنها يضيق ، وسلطة الإدارة فى رحابها تتسع : وبين حالات الإنطباق ، وهذا الضيق والسعة ترتسم معالم تطبيق النص ، وتتجلى ضوابط أعماله .

(أ) حالات التطبيق :

٥١ - يواجه النص حالات لايقتضى فيها تنفيذ الحكم اتخاذ اجراء بعينه تنحسم به المنازعة . ويتحقق من خلاله مقصود الطاعن من دعواه ، وإنما يلزم فيها رجوعه الى الإدارة تارة أخرى لتعيد على ضوء الظروف القانونية والواقعية الآنية فحص الأوراق من جديد وتصدر قرارا يعكس موقفها فى ضوء تلك الظروف . من ذلك حكم الغاء قرار رفض الموافقة أو الترخيص ، يحكمه الأصل الإجرائى الذى يقضى بأن الغاء الموافقة أو الرفض لايعنى قبولا أو ترخيصا [١] . وإنما جل أثره إيكال الأمر فى شأنه إلى الإدارة مرة أخرى

---

(١) LAUBADERE (A) et autres : op. cit. p.456.

لبحث مسألة منح أو منع الموافقة أو الترخيص فى ضوء الظـــروف الواقعيــة والقانونية التى أحاطت بطلب الحصول عليه منذ صدور قرار الرفض الملغـــى وحتى صدور قرارها الجديد اللاحق قطعا لحكم الإلغاء [١]. وهذا فـــى حقيقتـه يرجع إلى سببين : أولهما أن الإلغاء قد يكون مـــرده إلـــى أســباب لاتمــس مضمون قرار الرفض ، ولاتمت بصلة إلى ماانطوى عليه محله مـــن حيــث أحقية الطاعن فى طلبه من عدمه ، وإنما مرجعه إلى عيـــوب خارجيــة فــى الشكل أو الإجراءات أو الإختصاص . وهنا لايعقل أن يعتبر الغـــاء الرفــض بمثابة قبول أو ترخيص لما قد يترتب على ذلك من أثر ممارسة شخص لنشــاط لاتتوافر فيه شروط ممارسته ، أو التمتع بحق ليس أهلا للتمتع بـــه . وعلـــى فرض أن الإلغاء يعود إلى اسباب تمس أصل الحق يقرها القاضى، وخضعـــت حال فصله فى المنازعة لرقابته ، فالغى قرار الرفض تاسيسا عليها ، فإن هذا أيضا لايبرر خروجا على هذا الأصل . إذ قد يكون حدث تغيير فـــى المركـــز القانونى أو الواقعى للطاعن ، أو مايقدح فى صلاحيته للحصول على الموافقــة أو الترخيص مابين صدور قرار الرفض ، وصدور الحكم فيـــها تحـــول دون حصوله عليه قانونا . ولذلك قضى مجلس الدولة بأن الغاء رفض منح الطـاعن ترخيص اقامة لايعنى أن يسلمه المحافظ الترخيص المطلوب ، وإنما يكون من مقتضاه أن يعيد هذا الأخير فحص طلب المحكوم لصالحه ليقرر علـــى ضـــوء الظروف المستجدة مدى أحقيته فى الحصول عليه • ومن هنا لايقتضى تنفيـــذ هذا الحكم توجيه أمر الى المحافظ بتسليم المحكوم لصالحه ترخيص بالإقامــة ![٢]

كما قضت محكمة استئناف ليون الإدارية بأن الأمر الذى ينبغـــى أن يكـــون مطلوبا لتنفيذ حكم بإلغاء رفض ترخيص بناء هو أن تعيد الإدارة بحـــث طلـــب الحصول على هذا الترخيص فى حدود حكم الإلغـــاء ، وليـــس قيامـــها بمنـــح

---

(١) C.E. 18 février 1994. Syndicat des pharmaciens du puy-de-Dône et autre. Rec : p. 89.

(٢) C.E. 18 octobre 1995. Ministre de l'intérieur c/ Epoux Reghis. Rec. P. 989.

الطاعن هذا الترخيص [١] . وتردد محكمة ليل الإدارية ذات المعنى فتقضى بأن الغاء رفض تجديد ترخيص اقامة أجنبى لايقتضى توجيه أمر إلى الإدارة بأن تسلم للطاعن الترخيص المطلوب [٢] .

غير أن فى إحالة المحكوم لصالحه تارة أخرى إلى الإدارة لتقرر ماتراه بشأنه عنتا أو تعسيرا عليه • اذ قد تضع العراقيل أمامه نكاية لمخاصمتها أمام القضاء ، أو لغير ذلك من الأسباب • فتماطل فى فحص الأوراق أو منح الترخيص المطلوب بعد ثبوت أحقيته قانونا فى الحصول عليه ، فيعود مرة ثانية الى القضاء طاعنا من جديد فى امتناعها أو قرارها السلبى ، ويدور فى حلقة مفرغة ، من طعن لآخر إلى حد غير معلوم المدى . لذا واجه القضاء الإدارى - بحلول تمثل استثناء على الأصل السابق ، وتعد استثناء أيضا على قاعدة وجوب تقدير مشروعية القرار وقت صدوره . ولكنه استثناء تدفع اليه اعتبارات انسانية أولى بالرعاية - بأحد أمرين : أولهما أن تجرى المحكمة التى تفصل فى الدعوى تحقيقا اضافيا تبين على هديه إذا كان قد حدث تغييرا أو تحولا فى مركز الطاعن منذ رفع الدعوى يحول دون حصوله على الترخيص من عدمه ، فإذا تبين لها وجود هذا التغيير إحالته الى الإدارة تبعا للأصل ، والا توجه فى حكمها بالإلغاء أمرا الى الإدارة بضرورة تسليم الترخيص المطلوب . وهذا مايؤيده البعض نظرا لأنه يحقق مبدأ اقتصاد الإجراءات [٣] . وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة بأن الغاء قرار رفض طلب حصول الطاعن على ترخيص اقامة لمخالفته للمادة ٨ من الإتفاقية الأوربية لحقوقب الإنسان ، وإن كان لايعنى حصوله عليه ، إلا أنه وقد ثبت من التحقيق الإضافى الذى أجرى ، بأنه لم يحدث تغيير فى مركز الطاعن القانونى أو الواقعى منذ صدور

---

(١) TAA Lyon : 8 octobre 1996. Ministre de l'équipement, des transports et du Tourisme c/ Mme Laffont. Rec., p.606

(٢) T.A. Lille : 24 octobre 1995. El Jarroudi. Rec. p.989.

(٣) RAYNAUD (F.) et FOMBUR (P.) : chronique générale de jurisprudence administrative française. A.J. 1999. p.554.

القرار الملغى ، فإن تنفيذ حكم الغاء الرفض يقتضى توجيه الأمر إلـــى الإدارة بتسليمه الترخيص أو التأشيرة المطلوبة[١]. أما الآخر أن توجه الأمر بتســـليمه الترخيص المطلوب•ولكن بشرط عدم حدوث تغيير فى مركز الطاعن يفضـــى إلى منع حصوله عليه . فقد قضى بأن إلغاء قرار الرفض يقتضى فى حالة عدم حدوث تغيير فى ظروف الطاعن ، مع توجيه أمر إلى الإدارة بمنحه الموافقـــة المطلوبة[٢]. كما قضى بأن الحكم بإلغاء سحب ترخيص الإقامـــة – والســحب يتساوى مع الرفض فى الأثر وإن اختلف معه فى الطبيعـــة فكلاهمـــا موقـــف لممارسة الحق – يقتضى الأمر بإعادته إلى صاحب الشأن بشرط ألا يكون قـد وقع منه مايفقده حق الحصول عليه قانونا ، وأن يكون ساريا من حيث المدة[٣].

كما قضى بأن تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء رفض الإذن الغاء قـــرار الطـــرد ، يقتضى توجيه أمر إلى وزير الداخلية بالغاء هذا القرار ، طالما لم يحدث تغيير فى الظروف اللاحقة على قراره برفض الإلغاء ، خلال شهر من اعلانه بـــهذا الحكم[٤]. ولعل هذين الأمرين يتضح بهما لما الإتجاه القضائى بشـــأن الغـــاء قرارات الرفض غير متوحد ، إذ على خلاف الأصل الذى يقضـــى بـــأن هـــذا الإلغاء يفرض على الإدارة أن تعيد فحص الطلب من جديـــد تبعـــا للظـــروف المعاصرة ، نراه فى بعض حالات الرفض يوجه أمـــرا الـــى الإدارة باتخـــاذ اجراء محدد ، فيتردد فى شأنها بين تطبيق الفقرة الأولى والثانية مـــن المـــادة ٢١٨ من التقنين[٥]. وفى ضوء هذين الأمرين لايمكن أن ينسب اليه ترددا حقيقيا

---

(١) C.E. 4 juillet 1997 – Epoux Bourezak. Rec. p.278. R.E.D.C.E. 1998. No. 149. P. 43.

(٢) T.A. Lyon : 14 mars 1997. Mlle Trofin Rec. .P. 1021.

(٣) CAA. Lyon : 4 décembre 1997. Frogh. Rec : T.P. 1021.

(٤) CAA Paris: 23 janvier 1997 .Ministre de l'intérieur c/ Hamlaoi. Rec. .P. 1020. A.J. 1997. p.303 – note: Spity. p.278.

(٥) MAUGUE (ch.): conclusions sur C.E. 26 juillet 1996. Association Lyonnaise de protection des locataires. (A.L.P.L.). R.F.D. Ad. 1996. p. 737.

فى الموقف ، وإنما هو حسن إعمال منه للسلطة المخولة اليه بمقتضى هذا النص . وفيما سيأتى سيتضح الأمر فى هذا الشأن أكثر .

(ب) دور القاضى :

٥٢ – يتردد هذا الدور بين تقدير وتقييد . فمن ناحية تكمن مظاهر التقدير فى مهمته فى أمرين : أولهما تقدير ما إذا كان تنفيذ الحكم يقتضى بالفعل اصدار قرار جديد لايمكن صدوره إلا بعد تحقيق آخر من عدمه . فإذا تبين له ذلك أمر به ، وإلا رفض الطلب برمته إذ ليس له فى هذه الحالة بحكم النص أن يأمر باتخاذ اجراء محدد طالما لم يطلب منه ذو الشأن ذلك ، ولو احتياطيا، فهو لايستطيع الحلول محل الطاعن فى تعديل طلباته أو الحكم بغير ماطلبه . كما أنه إذا تراءى له أن تنفيذ الحكم يقتضى اتخاذ قرار آخر يلزم لإصداره تحقيق جديد ، فإنه يرفض طلب الطاعن إذا كان مقصورا على أن يوجه أمرا باتخاذ اجراء محدد [١].

أما دلائل التقييد فى سلطة القاضى ، فتبدو فى أنه إذا تثبت من أن التنفيذ يستوجب بالفعل اصدار قرار آمر فلا بد أن يوجه أمرا إلى الإدارة بضرورة اجراء التحقيق وإصدار هذا القرار خلال مدة معينة[٢] . ويكون له اختصاص تقديرى أيضا فى تحديد المدى الزمنى لتلك المدة ، وهنا لابد أن يأمر بصدور القرار الجديد خلالها . ولذا قضى بأن تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرار برفض منح الطاعن شهادة تخطيط عمرانى يقتضى توجيه أمر إلى العمدة بأن يجرى تحقيقا جديدا لطلب الطاعن بحصوله عليها ، بقصد إصدار قرار بتسلمه الشهادة المطلوبة خلال شهر من اعلانه بهذا الحكم [٣]. ولعل هذا ماعناه البعض بقوله أن القاضى ليس له فى الحالات التى يرى لزوم اصدار قرار جديد يستوجبه تنفيذ حكمه إلا أن يأمر بإجراء التحقيق وإصدار قرار بناء عليه خلال مدة معينة ، وفيما عدا ذلك له سلطة تقدير هذه المدة [١] . وربما لايكون

---

(١) C.AA Paris : 30 Janvier 1997. M.Fung. A.J. 1997. P. 302.

(٢) WOEHRING (J.M): op. cit. p.20.

(٣) CAA Nantes :11 décembre 1996. M Thomas. A.J. 1997. P. 30.

مدة معينة ، وفيما عدا ذلك له سلطة تقدير هذه المدة [١] . وربما لايكون هذا مرضيا لقناعة الطاعن ، اذ هو يرجو أن يمكن له القاضى بحكمه ممارسة نشطه أو التمتع المباشر بحق مرفوض الترخيص به . ولكنه على الأقل ، بالحكم الذى يصدره القاضى بضرورة صدور القرار الجديد خلال مدة معينة ينشأ له حق مكتسب فى حدود هذا القرار فى أجل محدد [٢] .

(ج) نطاق سلطة الإدارة :

٥٣ - يتسع مدى هذه السلطة فى تلك الحالة عن السابقة عليها . إذ القاضى لايأمر باتخاذ اجراء تلزم به ذاته ، وإنما يترك لها مجالا واسعا فى اختيار مضمون القرار الذى ستصدره ، وكل ماتتقيد به هو اتخاذ هذا القرار خلال المدة التى حددها فى حكمه [٣] . ولكن هل يمكن أن تتخذ الإدارة بعد تحقيقها لطلب المحكوم لصالحه ذات قرارها بالرفض ؟ . لاشك أنه يترتب على ما للإدارة من سلطة تقدير مضمون قرارها تطبيقا لتلك الحالة أنه يجوز لها ذلك . ولكن بشرطين : ألا يكون قرارها الجديد معيبا بذات العيب الذى الغى قرارها السابق لأجله وإلا انتهكت حجية الشئ المقضى به . والآخر أن يكون قد توافر لديها أثناء التحقيق الذى أجرته من الأسباب الواقعية أو القانونية مايستوجب أن تصدر من جديد قرارا بالرفض أو على الأقل قرارا له ذات طبيعة وأثر قرارها السابق .

ثالثا : لابد أن يقدر القاضى أن تنفيذ الأوامر يستوجب الحكم بالغرامة - احالة :

٥٤ - إذا كان القاضى ملزما باتخاذ اجراء محدد أو الأمر بإصدار قرار بعد تحقيق جديد خلال أجل يقدره ، فإنه غير ملزم ، وفى جميع

---

(١) HUGLO (Ch.) et Le PAGE (L.) : op. cit. 14.

(٢) LAROUQUE (M.): conclusion sur C.E 8 juin 1990, Mme Rougerie. R.F.D. Ad. 1990. p.331.

(٣) GUETTIER (ch.) : op. cit. p. 15.

الأحوال ، بأن يقضى بغرامة تهديدية توقع حال عدم تنفيذ أو تأخير الإدارة فى تنفيذ أوامره التنفيذية [١] .

وقراءة للنصوص المنظمة للأوامر السابقة على الحكم أو تلك اللاحقة له تؤكد هذا النظر . فالمادة ٣/٨ من تقنين المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية ، جاءت بحكم فى ذلك بخصوص الأوامر السابقة ، إذ نصت على أنه يكون للمحكمة الإدارية أومحكمة الإستئناف الإدارية ، إذا طلب منها ذلك ، أن تقرن الأمر الذى اتخذته تطبيقا للمادة ٢/٨ من التقنين ، حكما بغرامة تهديدية ، تحدد تاريخ ترتيب أثرها . وبشأن الأوامر الصادرة من مجلس الدولة تضمنت المادة ١/٦ من قانون الغرامة التهديدية نفس الحكم .

أما بخصوص الأوامر اللاحقة لصدور الحكم فقد عالجت ارتباطها بالغرامة التهديدية المادة ٤/٨ فى فقرتها الثالثة التى وفقا لها إذا طلب المحكوم لصالحه من المحكمة كفالة تنفيذ الحكم الذى اصدرته ، فإنه يكون لها تحديد الإجراءات اللازمة لتنفيذه والمدة التى يتم التنفيذ خلالها ، كما يمكنها الحكم بغرامة تهديدية لكفالة هذا التنفيذ . وأولماينجلى من تلك النصوص خلاف ماذكرنا بشأن سلطة القاضى التقديرية فى نطاقها أنه لايستطيع الحكم بالغرامة هنا من تلقاء نفسه ، وإنما لابد أن يطلب ذوو الشأن منه ذلك ، باستثناء الوضع بالنسبة لمجلس الدولة لاسيما بخصوص أوامره اللاحقة لصدور الحكم . إذ يستطع بحكم المادة الثانية من قانون الغرامة التهديدية أن يحكم مباشرة بها لكفالة تنفيذ تلك الأوامر .

ومن جهة ثانية تعد الغرامة اجراء عام التطبيق بالنسبة لتلك الأوامر اذ تسرى عليها جميعا . ولايقتصر على نوع منها فحسب . ولكن إذا كان لاتثريب عليه اذا طلب منه ذلك فرفضه، فإن ندرة التطبيقات القضائية فى هذا الشأن - نظرا لحداثة هذا النظام - لاتسعف لاستنتاج معيار منضبط يمكن على هديه

---

(١) J.M.W: observations sous T.A. strasbourg. 23 mai 1996. Sté Waste-Strobel Gmbh c/ Prefet de la Moselle. A.J. 1996. p.944.

تبين لما فى بعض الحالات يقبل الحكم فيها بغرامة تهديدية [١] ، ولماذا في بعضها الآخر يرفض ذلك [٢] . كل ماهنالك أنه يتبدى ظاهريا من هذه الحالات أن الحكم بالغرامة يرتبط بظروف كل دعوى ، ومدى وجه الإستعجال فى تنفيذ الحكم الصادر فيها . وغير ذلك من نظام وإجراءات تتعلق بالغرامة التهديدية فى هذا النطاق نرجئ الحديث فيه الى ماسيأتى لاحقا .

الفرع الثاني

الشروط المتعلقة بالحكم المرتبط بأوامر تنفيذية

تمهيد وتحديد :

٥٥ - فضلا عما ذكرنا من شروط يجب توافرها فى الحكم لكى تكفل الغرامة التهديدية تنفيذيه ، هناك بعض الشروط الخاصة التى تتطلب حال ارتباطه بأوامر تنفيذية ، سواء كان هذا الإرتباط سابقا على صدوره ، أم لاحقا له . أورد المشرع بعضها فى المواد ٢/٨ ، ٣/٨ ، ٤/٨ من تقنين المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية فيما يخص الأحكام الصادرة عنها، والمادة ١/٦ من قانون الغرامة التهديدية فيما يتعلق بالأحكام الصادرة عن

---

(١) C.E. 26 juillet 1996. (A.L. P.L) - R.F.D. Ad. 1996. p. 776.
T.A. Nante : 11 avril 1996. compagnie des transports de l'Atlantiques. Rec p. 634.
T.A. Paris : 30 octobre 1995. Mme Ben Guertouh. R.F.D. Ad. 1996. P. 346.

(٢) C.E. 29 décembre 1995. Kauvadias. R.F.D. Ad. 1996. p. 64.
TA. Remmes: 29 Janvier 1996 . M. Aymerci Luquet de Saint Germain. R.F.D.Ad. 1996. p. 350.
TA.. Paris 4 mai 1995. Lavauro. R.F.D. Ad. 1996. p. 352.
TA. Lyon : 19 oct. 1995. Mlle André. R.F.D. Ad. 1996. p. 352.

مجلس الدولة . وكشفت عن البعض الآخر التطبيقات القضائية التـــى عكسـت رؤية تلك المحاكم بشأن اعمال هذه النصوص .

واهتداء بذلك جميعه ، يمكن تقسيم هذه الشروط تبعا للتفرقة التى اقامـها المشرع فى هذا الشأن إلى نوعين : الشروط المتعلقة بأحكام المحاكم الإداريـة العادية والإستئنافية ، والشروط الخاصة بالأحكام الصادرة عن مجلس الدولة .

أولا:الشروط المتعلقة بأحكام المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية

٥٦ - يمكن تصنيف هذه الشروط الى صنفين ، مرجع التفرقة بينـهما طبيعة كل منهما : شروط موضوعية وشروط اجرائية .

(١) الشروط الموضوعية :

٥٧ - حددت النصــوص السابقة نطاق انطباقها ، فلم يشأ المشـرع أن يسلك طريق التعميم ، فتضيع الحدود الفاصلة بين ماينطبق عليه نظام الأوامر ، ومالاينطبق كما حدث بالنسبة للمادة الثانية من قانون الغرامــة . ولــذا قصـر تطبيقه على مايصدق عليه وصف الحكم مما يصدر عن تلك المحاكم، ســواء كان حكما لمحكمة ادارية jugement أو لمحكمة استئناف اداريــة arrêt[١] . ويترتب على ذلك نتيجة هامة أنه لايمكن لتلك المحاكم أن توجــه أمـرا إلــى الإدارة مجردا كان أم مقرونا بغرامة تهديدية لكفالة تنفيذ ماتصدره من أوامـر على عرائض ، أو أخرى تحفظية ، أو أوامر تحقيق عادية ... أو بوجه عـلم ماينحصر عنه وصف الحكم[٢].

ومن جهة أخرى ينبغى أن يكون الحكم من أحكام الإلزام يستوى فى هـذا الشأن أن يكون حكما موضوعيا أى فصل فى موضوع النزاع – علـى نحـو ماعرضنا فى الأمثلة السابقة – أم حكما مستعجلا أو وقتيـا كـالحكم الصـادر

---

(١) C.E 3 novembre 1997. préfet de police Rec.. p. 1020.

(٢) TA: Chalme. 18 février 1997. M. Chaunaux .E.D.C.E. 1998. No. 48. p.212.

باستمرار صرف مرتب الموظف الموقوف عن العمل ريثما يفصل فى مشروعية قرار وقفه ، والحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار ادارى مطعون عليه بالإلغاء . وفى التدليل على ذلك قالت محكمة استئناف باريس الإدارية : أنه ليس فى المادة ٢/٨ ، ولا فى المادة ٣/٨ من تقنين المحاكم الإدارية أو محاكم الإستئناف الإدارية ، التى تعترف كلا منهما للمحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية بسلطة توجيه أوامر مقترنة بغرامة تهديدية بقصد تنفيذ حكم صادر منها ، مايمكن أن يفهم منه أن ذلك يكون مقصورا على الأحكام الموضوعية الصادرة عنها . وهذا مؤداه أنه يجوز لتلك المحاكم أن توجه أمرا الى الإدارة باتخاذ اجراء يقتضيه تنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار ادارى . ومن هنا فإن الحكم بوقف تنفيذ قرار رفض منح ترخيص إقامة يقتضى توجيه أمر إلى الإدارة بمنح صاحب الشأن ترخيص مؤقت حتى تنتهى محكمة الموضوع من الفصل فى مشروعية قرار الرفض [١] . كما قضت محكمة ليون الإدارية بأن تنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار طرد الطاعن ، يقتضى توجيه أمر إلى المحافظ بأن يسلمه ترخيصا مؤقتا بالإقامة ، وذلك من وقت اعلانه بالحكم الصادر بوقف التنفيذ [٢] . بل ويطبق القضاء على أحكام الوقف ذات مايجريه على الأحكام الموضوعية ، إذ يرفض توجيه أمر إلى الإدارة بشأن تنفيذها إذا تبين له أن الإجراء المطلوب لايقتضيه هذا التنفيذ [٣] ، أو أن تنفيذ حكم الوقف لايقتضى اتخاذ اجراء محدد [٤] .

(٢) الشروط الإجرائية :

٥٨ - تجلت رغبة المشرع فى أن تتولى كل محكمة من محاكم القضاء

---

(١) C.AA. Paris : 8 octobre 1996 – Prefet de police. Rec: p. 604.

(٢) T.A. lyon: 6 mars 1996. M. chebira. Rec. p. 125.

(٣) C.AA. Nantes : 28 mars 1996. Association Manche Nature. Rec : .P. 1108.

(٤) C.AA. Nantes:26 juin 1996– District de l'agylomeration nantaise. Rec : .P. 1108.

الإدارى كفالة تنفيذ أحكامها فى تطلب أن يكون الحكم صادرا عن ذات المحكمة التى توجه أمرا أو تقضى بغرامة تهديدية بقصد ضمان تنفيذه . ويترتب على ذلك أنه لايجوز لغير المحكمة مصدرة الحكم أن تقوم بتلك الإجراءات لضمان تنفيذه ، كما لايجوز لها أن تتخذ تلك الإجراءات لكفالة تنفيذ الأحكام الصادرة عن محكمة أو جهة قضائية أخرى [1]. بل ولايجوز حتى لمجلس الدولة أن يختص بالفصل فى طلبات تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية أو محاكم الإستئناف الإدارية [2] ، اللهم إلا إذا أحالت اليه تلك المحاكم هذه الطلبات للفصل فيها اعمالا لنص الفقرة الخامسة من المادة ٤/٨ من التقنين التى أجازت لتلك المحاكم أن تحيل اليه طلبات تنفيذ حكامها .

ومن جهة أخرى إذا كان لايجوز لمحاكم القضاء الإدارى أن تتدخل لكفالة تنفيذ أحكامها بنظامى الأوامر والغرامة التهديدية ، فإنه لايجوز لها مطلقا أن توجه أوامر مجردة أو مقترنة بغرامة تهديدية لتنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء العادى . ولعل هذا ماعناه مجلس الدولة بقوله .. إن السلطة التى خولها القانون للقاضى الإدارى بأن يتخذ أوامر تنفيذية مقترنة أحيانا بغرامة تهديدية فى مواجهة اشخاص القانون العام والأشخاص الإعتبارية الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام غايتها كفالة تنفيذ أحكامه فحسب ، ولذا فإنها لاترخص له تجاوز قواعد توزيع الإختصاص بين القضاء العادى والإدارى [3]

---

(١) T.A. Nantes: 8 janvier 1996 – centre d'aide par le travail Foyer de Sauenay. Rec.: .P. 1108.

(٢) وفقا للمادة الثانية من قانون الغرامة التهديدية معدلة بالمادة ٧٦ من قانون ٨ فبراير ١٩٩٥ لايختص مجلس الدولة بكفالة تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية أو محاكم الإستئناف الإدارية . انظر فى ذلك :

CHABANOL (D.) : un printemps procedural pour la juridiction administrative ?. A.J. 1995. p. 395.

(٣) C.E. avis de section : 13mars 1998. Mme Vindevogel. A.J. 1998. P. 459.

ومن جهة ثالثة يمكن ، وفقا للمادة ٨/٤ من التقنين ، طلب توجيه أوامر مقترنة بغرامة تهديدية لتنفيذ الحكم حتى ولو أصبح نهائيا definitif [١] . ونهائية الحكم تعنى عدم قابليته للطعن بالطرق العادية . ومن هنا إذا كانت الأحكام الصادرة من محكمة الإستئناف الإدارية تعد نهائية حتى ولو كانت قابلة للطعن بالنقض [٢] فإن أحكام المحاكم الإدارية لاتكون كذلك إلا إذا كانت لاتقبل الطعن إما لانقضاء ميعاده أو لإستنفاد طرقه [٣] .

ونظرا لأن حكم المحكمة الإدارية المطعون عليه بالإستئناف لايعد نهائيا لذا أفرد له المشرع حكما خاصا بشأن تحديد المحكمة المختصة بكفالة تنفيذه وذلك فى الفقرة الثانية من المادة ٨/٤ من التقنين التى نصت على أن يقدم طلب تنفيذ الحكم المطعون عليه بالإستئناف الى محكمة الإستئناف ذاتها . وسوف نعود إلى تلك المسألة لمعالجة مايترتب عليها من آثار عملية فيما بعد .

ثانيا : الشروط الخاصة بأحكام مجلس الدولة :

٥٩ - حددت المادة ١/٦ من قانون الغرامة والتى أضيفت اليه بمقتضى المادة ٧٧ من قانون ٨ فبراير ١٩٩٥ هذه الشروط فيما نصت عليه من أنه إذا اقتضى تنفيذ الحكم الصادر من مجلس الدولة فى الموضوع اتخاذ اجراء محدد، فإنه يجب عليه ، إذا طلب ذو الشأن ذلك تحديدا ، أن يأمر به، كما يستطيع أن يلحق هذا الحكم بغرامة تهديدية تسرى بداية من التاريخ الذى يحدده ... أما إذا اقتضى تنفيذ الحكم الموضوعى أن يتخذ الشخص العام أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام قرارا آخر بعد تحقيق جديد ، فإنه يجب عليه، إذا طلب منه ذو الشأن ذلك ، أن يأمر بإصدار هذا القرار خلال مدة محددة ، كما يمكنه أن يحكم بغرامة تهديدية محددا ميعاد سريانها .

---

(١) C.E. 27 octobre 1995. Ministre de logement c/ Mattia. Rec. p. 359.

(٢) T.A. Strasbourg 9 décembre 1995. Mme Marie – Jossé Fiebig c/ commune de seingbouse. R.D.F. Ad. 1996. p. 349.

(٣) CHAPUS (R.): Droit du contentieux administratif. Paris. Montchrestien. 1996. No. 770.3.

وإذا كان النص يردد الشروط السابقة فى نطاق أحكام مجلس الدولة ، إلا أنه يستلزم فضلا عن ذلك توافر شرطين : أن يكون الحكم صادرا عن مجلس الدولة ، كما يجب أن يكون حكما موضوعيا . ومن ناحية الشرط الأول يبدو أنه بقصوره على الأحكام الصادرة عن المجلس يستبعد اختصاصه بتوجيه أوامر مجردة أو متلازمة بغرامة تهديدية لكفالة تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية أو محاكم الإستئناف الإدارية . وهذا مابيناه سلفا .

أما من ناحية وجوب أن يكون الحكم صادرا فى الموضوع فإنه إذا كان يجعل لمجلس الدولة سبيلا على تنفيذ الأحكام التى تختص بالفصل بالطعن فيها بطريق الإستئناف لاسيما تلك الصادرة عن جهات القضاء الإدارى المتخصص [١] ، فإنه لايجيز له أن يوجه أوامر بقصد كفالة تنفيذ الأحكام التى ينظر الطعن فيها بطريق النقض ، باعتباره قاضى قانون لاقاضى موضوع مما يفقد حكمه فى تلك الحالة وصف الحكم الموضوعى [٢]. ومن جهة أخرى لايستطيع مجلس الدولة أن يوجه أوامر إلى الإدارة بقصد كفالة تنفيذ مايصدره من أحكام مستعجلة أو وقتية حتى ولو كان يقتضيها تنفيذها ، باعتبارها ليست باتفاق أحكاما فاصلة فى الموضوع .

واللافت للنظر أن المشرع ضيق بهذا الشرط من نطاق أحكام مجلس الدولة المكفول تنفيذها بنظام الأوامر عن أحكام المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية . وعلى مايبدو أن سبب ذلك يرجع إلى أن مجلس الدولة بحكم اختصاصه المطلق بالحكم بغرامة تهديدية لكفالة تنفيذ الأحكام الإدارية وفقا للمادة الثانية من قانون الغرامة - يستطيع أن يضمن لتلك الأحكام الإحترام ،

---

(١) C.E. 27 mars 1995. M. Heulin. R.F.D. Ad. 1996. p.61
C.E. 4 octobre 1995. M. Servillat. R.F.D. Ad. 1996. p. 62. R.F.D Ad. 1996. p.63

(٢) DEBBASCH (R.) Le juge administratif et L'injonction J.C.P. 1996-I 3924

بما معناه أن جميع أحكامه وفقا للتحديد السابق ، تتمتع بحماية واسعة النطاق إما بالأوامر فقط وإما بالغرامة التهديدية فحسب ، وإما عن طريقهما معا .

وثمة تساؤل جدير بالطرح : هل يلزم أن يكون الحكم صحيحا حتى ينطبق عليه نظام الأوامر المقترنة بغرامة تهديدية ؟ بداية لم يطرح هذا التساؤل أمام مجلس الدولة ليدلى برأى أو حكم بشأنه ، بل ولم يتعرض له المشرع بنص فيما نظمه بشأن الأوامر التنفيذية أو الغرامة التهديدية من قريب أو بعيد . اذن لامنتدح إزاء هذا القصور عن البحث ، عن إجابة له فى ضوء القواعد العامة لتنفيذ الأحكام . والأصل فيها أن بطلان الحكم لايحول دون قابليته للتنفيذ ، إذ أنها تقضى بصحة الحكم الى أن يحكم فعلا ببطلانه ، وان الإجراء الباطل يبقى صحيحا منتجا لكل آثاره الى أن يقضى ببطلانه [١]. مفاد ذلك إذن أن صحة الحكم ليست شرطا لتنفيذه ، وإنما هو ينفذ رغم ما اعتراه من بطلان ، حالئذ يمكن أن تتخذ الأوامر والغرامة التهديدية سبلا للإجبار على تنفيذه .

بيد أن الأمر لايخرج عن أحد فرضين : إما أن ميعاد الطعن فيه لم ينفد ، وحالئذ يمكن اجراء طعن عليه ، ويكون لمحكمة الطعن الحكم بوقف تنفيذه ، ريثما تقضى ببطلانه . وهنا إذا كان سريانه بالوقف يتوقف ، مما ويحول دون توجيه أوامر تنفيذية بشأنه ، إذا كان لم يؤمر بها بعد ، فإنه بالبطلان ينعدم كل أثره . وبالطبع لايمكن تطبيق نظامها بشأنه لأنه حالئذ يرد على معدوم . أما الفرض الآخر فمؤداه مايرتبه فوات ميعاد الطعن من أثر . فى هذه الحالة يظل لنفاده باطلا . ولكنه بطلان عديم الأثر على قابليته للتنفيذ ، إذ رغمه يبقى سليما منتجا لكل آثار الحكم الصحيح . وهنا نجد أنفسنا أمام حكم باطل له قوة الأمر

---

(١) أ.د. احمد ابو الوفا : اجراءات التنفيذ فى المواد المدنية والتجارية . اسكندرية . منشأة المعارف . ١٩٩١ . ص ٥٣ هامش رقم ١ .

المقضى به ، تتولد عنه كل آثار الأحكام الصحيحة [1] . وهذا يفضى إلى نتيجة تتفق مع ذات المنطق أن الحكم يكون صالحا لكفالة تنفيذه بالأوامر التنفيذية والغرامة التهديدية ، ولايجوز بالقطع للإدارة أن تتعلل فرارا من الخضوع لتلك الإجراءات بخطأ أو بطلان الحكم وإلا لكان ذلك معناه السماح لها بأن تحل تقديرها لصحته محل تقدير القاضى ، وأن تهدر بإرادتها حجية أو قوة الأمر المقضى به ، تلك التى يتمتع بها الحكم حتى ولو كان باطلا [2] .

المبحث الثانى

الشروط المتعلقة بعدم تنفيذ الحكم الإدارى

تمهيد وتقسيم :

٦٠ - لئن كان الحكم ، بالمفهوم السابق ، يمثل أول جناح لنظام الغرامة التهديدية ، فإن عدم التنفيذ يمثل جناحه الآخر الذى به تحلق فى ساحة التطبيق . إذ التلازم فى اعماله أشد وثوقا وارتباطا ، يعبر عنه المشرع فى جملة واحدة فى النص الذى سبق بقوله : " فى حالة عدم تنفيذ حكم " . وكما أن الحكم لاينهض بذاته سببا لجريان هذا النظام ، وإنما يلزم شروط تتوافر حتى يبلغ المدى فى إحداث أثره ، فالأمر ذاته بالنسبة لعدم التنفيذ . إذ لابد أن تتوافر فيه عدة شروط حتى يعد مسوغا قانونيا للحكم بها ، هى فى جملتها معيار للفصل بين عدم التنفيذ المبرر لهذا الحكم ، وعدم التنفيذ الذى لايستوجبه.

بيد أن هذه الشروط لاتمثل منظومة قائمة بذاتها تجد مستقرها فى نص قانونى ، أو مستودعها فى حكم قضائى . وإنما هى على خلاف ذلك شتات متفرقة ، فالمشرع لم يعرض لها فى أى من نصوص قانون الغرامة التهديدية،

( ) أ.د نبيل عمر : الحكم القضائى : دراسة لبعض الجوانب الفنية للحكم القضائى . اسكندرية . منشأة المعارف . ١٩٩٩. ص : ٤٢، ٤٣، ٤٥.

(٢) GUETTER (CH.) : Chose jugée. J.C. Ad. 1994. Fasc. 1110.p. 16.

ولا فى تلك التى لحقت به معدلة له ، وكل ما أورده - كما رأينا - صياغة عامة جمعت فى صعيد واحد بين الحكم وعدم تنفيذه فى جملة واحدة . ثم أعرض عن أن يفصل أو حتى يجمل شروطها ، وتجئ الأحكام القضائية أيضا غير مفصلة أو جامعة لها ؛ ولذا كان لزاما أن نستخلص من ثناياها ، أو نستنبط من منطوقها مايمكن به تحديدها ، ووضع أطر قانونية لها .

وعلى هدى ذلك ، يمكن تصنيف المستنبط من تلك الشروط الى نوعين : شروط تتعلق بالتنفيذ بوجه عام.تعكس نوعا من التماثل الظاهر بين الغرامة التهديدية الإدارية ونظيرتها فى القانون الخاص ، هذا التماثل الذى هيمن بآثاره على مجلس الدولة فأعدى إلى الأولى طرفا من أصول ضابطة لإعمال الثانية . والآخر شروط تتصل بواقعة الإخلال به باعتبارها التصرف الذى تأتيه الإدارة موجبا لخضوعها للتهديد المالى .

إذن فى مطلب أول نعرض لما ينبغى أن يتوافر فى التنفيذ من شروط تجعله صالحا لإحداث أثره فى الحكم بالغرامة التهديدية ، توطئة لبيان الشروط الخاصة بالإخلال الإدارى بالتنفيذ حتى يكون مبررا لإنزال هذا الحكم بالإدارة .

المطلب الأول

الشروط الخاصة بالتنفيذ

تمهيد

٦١ - على نحو مايجرى عليه نظام الغرامة التهديدية فى القانون الخاص ، لايمكن الإلتجاء اليها إلا فى حالة عدم تنفيذ التزام يكون فى المقدور تنفيذه [١] . أى لابد أن يكون هناك التزام اصلى لم ينفذ ، فإذا انتفى وجود هذا يكتسب قوة تنفيذية تفرض على الإدارة بوجه خاص احترامه () حتى ولو كان

---

(١) CARBONNIER ( ) : Droit civil: obligations. Paris. Thémis P.U.F. 12e edition . 1985. T.4. p. 144 et ss.

( )

الإلتزام ، أو كان قائما.ولكنه مستحيل التنفيذ زال مبرر الحكم بـــها [1].

وتؤكد التطبيقات القضائية لمجلس الدولة اعمال ذات الأحكام فى نطاق الغرامـــة التهديدية الإدارية مع اختلاف فى التفاصيل تقتضيــــها المغــايرة بيــن طبيعــة الروابط فى مجال القانون العام عنها فى القانون الخاص .

فكما أن المدين فى القانون الخاص عليه التزام بتأدية ذات ما الــتزم بــه الى الدائن ، يحمل عليه كرها اذا امتنع عنه طوعا ، فإن الإدارة عليها الــتزام بتنفيذ الحكم الصادر فى مواجهتها ، إذا لم تؤده اختيارا ، الزمت به اجبــارا . وأيضا مثلما لايجوز حمل المدين على تنفيذ التزامه تحت التهديد المالى إن كــان هذا التنفيذ غير ممكن ، فكذلك الإدارة لايمكن اجبارها على تنفيذ الحكم إذا كان مستحيلا .

شرطان إذن لابد من توافرهما فى التنفيذ لإحداث أثره : أن يقع علـــى الإدارة التزام فعلى بالتنفيذ ، وأن يكون هذا التنفيذ ممكنا .

الفرع الأول

ضرورة وجود التزام على الإدارة بالتنفيذ

أساس الإلتزام الإدارى بالتنفيذ :

٦٢ – ليس هناك من ينازع فى وجود هذا الإلتزام بشكل دائم. ومرجـــع ذلك الى مايتمتع به الحكم الإدارى من حجية تلك التى تعكــــس قــوة الحقيقــة القانونية الكامنة فى منطوقه والتى تفرض سلطانها على الجميع ، والتــــى بـــها يكتسب قوة تنفيذية تفرض على الإدارة بوجه خاص احترامه [2] حتى ولو كـــان

---

(١) MAZEAUD (J.) et CHABAS (F.) : lecons de droit civil, obligations: paris. Montchrestien. 7e edition. 1985. T.2. No. 941 et ss.

(٢) GEORGE (G.) : Autorité de la chose judicirement jugé a l'egard des autorités et juridictions administrative. J.C.A. 1988 fas: 663. P. 7.

مطعونا عليه بالإستئناف باعتبار أن الطعن غير موقف للتنفيذ إلا إذا أمرت بـــه محكمة الطعن (١) . اعتبار الحجية أساس هذا الإلتزام هو الـــذى اســـتوجب أن يصدر المشرع قانون الغرامة التهديدية ، وأردفه بقـــانون الأوامـــر التنفيذيـــة قاصدا أن يجبر بالأول الإدارة على احترامها (٢) ، وأن يحثـــها بالثـــانى علـــى سرعة تأدية مقتضياتها (٣) . بل هو ذاته ما أفضى بمجلـــس الدولـــة الـــى أن يعتبرها مبدأ من المبادئ العامة للقانون يصم خروج الإدارة عليها بعـــدم تنفيـــذ الأحكام بعيب عدم المشروعية ، يستوجب من ناحية الغاء تصرفها المخـــالف ، ويرتب من جهة ثانية مسئوليتها (٤) . ولعل هذا ماقصدت اليه محكمة القضـــاء الإدارى فى حكم ذى دلالة على مانحن بصدده بقولها ... بأن امتنـــاع الإدارة عن تنفيذ الحكم يرتب مسئوليتها لأنه يعتبر اجراءً خاطئا ينطوى على مخالفـــة أصل من الأصول القانونية هو احترام حجية الشئ المقضى به الذى من شـــأنه إشاعة الطمأنينة واستقرار الأوضاع ، وإحاطة القضاء بسياج من الحماية (٥) .

والأمر ذاته جعل المجلس الدستورى يقر لها مؤخرا بمكانة المبـــادئ ذى القيمة الدستورية فعصمها بذلك من أن تنالها حتـــى يـــد المشـــرع اهـــدارا أو انتقاصـــا (٦) ، وصـــارت بمقتضى ذلك حائلا دون أن يبغى بتنظيم على حقوق

---

(١) RAYNAUD (F.) et GERARDAT (H.): chronique générale de jurisprudence administrative française. A.J. 1998. P. 97.

(٢) PACTEAU (P.): la chose decidée contre la chose jugée dans le droit des astreintes administratives L.P.A. 1990. No: 71. P. 14.

(٣) PRISSON (J.F.): injonction au service de la chose jugée contre l'Administration. R.J. 1996. 3-p. 167.

(٤) JEANNEAU (B.): les principes généraux des droit dans la jurisp rudence administratives . Paris. Editions du recueil Sirey. 1954. P. 102 et ss.

(٥) محكمة القضاء الإدارى : ٢٠ ديسمبر ١٩٥٦. الدعوى رقـــم ١٥٢٨ لســـنة ٦ القضائية . مجموعة السنة الحادية عشر . ص : ١٠٠.

(٦) C.C. 29 decembre 1986. J.C.P. 1987. 2. 20902.

اكتسبت بمقتضى أحكام تتمتع بها [١] .

وإذا كان ماسبق يكفى فى حد ذاته لإثبـــات تاســيس الإلــتزام الإدارى بالتنفيذ على ما للأحكام الإدارية من حجية ، على نحو يتأكد معــــه وجــوده ، فإن ما يثيره هذا الإرتباط القائم بينهما نطاق سريان هذا الإلــتزام ســواء مــن الناحية العضوية ، أو من الناحية الموضوعية .

أولا : النطاق العضوى للإلتزام الإدارى بالتنفيذ :

٦٣ - من اللحظة التى نوقن فيها بأن حجيــة الحكــم الإدارى ، علــى خلاف نظيره المدنى ، تتفاوت تفاوتا مرجعه نوعه وطبيعة الدعوى التى صــدر فيها ، علينا أن ندرك أن هذا التفاوت يؤثر بشكل أو باخر على نطاق الإلــتزام الإدارى بالتنفيذ عضويا. وقبل أن نبين ذلك ينبغى أن نشير إلى أن هذا التفــاوت فى الحجية ، إذا كان يعود بالضرورة الى نوع الحكم أو طبيعة الدعوى ، فــإن مايساهم فى تحديد ذلك طلبات المدعى تلك التى تحدد موضوع الدعوى ، وتبيـن عن قصده من اقامتها ، وتكشف عن المدعى عليه فيها . وسواء طلــب الغــاء قرار مس مركزه القانونى أو تعويضا عن تصرف ادارى اضر بـــه ، فــإن القاضى لايركن كثيرا الى التكييف الذى يسبغه على دعواه ، ذلك أنــه يســتأثر استقلالا بتحديد التكييف الصحيح لها ، وإسباغ الوصف القانونى عليــها متخــذا أساسا لذلك ما يتضمنه من طلبات المدعى ، وذلك لأنه فى جميع الأحوال ملــزم بها لايتجاوزها ، ولايتعدى حكمه لغير مااختصم فيها ، اســتنادا إلــى اصــل جزائى مؤداه لايجوز للمحكمة أن تقضى بغير ماطلبه الخصوم [٢] .

---

(١) VINH (O.): *observations sous c.c. 29 decembre 1986. J.C.P. 1987. 2. 20902.*

(٢) CHAPUS (R.): Droit administratif … op. cit. P. 730.

وانظر أيضا : د. محمد ماهر أبو العينين : إجراءات المرافعات أمام القضــاء الإدارى . القاهرة . دار الطباعة الحديثة . ١٩٩٥. الكتاب الأول. ص : ١٨١، ١٨٤.

فى ضوء ذلك يتجلى الإرتباط بين تفاوت الحجية ونطاق الإلتزام بشكل يضعنا وجها لوجه أمام الإجابة عن تساؤل عما إذا كان هذا الإلتزام يقتصر على الجهة التى صدر فى مواجهتها الحكم أم يتعداها إلى غيرها .

فمن ناحية أن الأحكام الصادرة فى دعاوى الحقوق تكون لها حجية نسبية اذ هى فيما قضت به لاتلزم إلا الجهة التى صدرت فى مواجهتها باعتبارها طرفا فيها . ودور نسبية الحجية فى تلك الأحكام يتجلى أثره فى أن الغرامة التهديدية لايمكن أن تتخذ لإجبار جهة ادارية لم تكن طرفا ولا متدخلة فى الدعوى التى صدر فيها ، إذ يتوقف اعمالها عند الجهة الإدارية المحكوم ضدها فحسب [1] .

ومن وجهة ثانية ، وعلى خلاف ذلك ، تكون لأحكام الإلغاء حجية مطلقة بمعنى أنها تسرى فى مواجهة الكافة من مثل فى الدعوى ، ومن لم يمثل من الجهات الإدارية [2] . وهذا يفسره اعتبار منطقى مؤداه أن حكم الإلغاء يهدم القرار وينهى وجوده القانونى والواقعى ، ولذا لايعقل والحال كذلك ، أن يكون هذا القرار منعدما بالنسبة للبعض ، وقائما بالنسبة للبعض الآخر [3] .

وتأسيسا على ذلك لايلزم حكم الإلغاء الجهة التى كانت طرفا فى الدعوى التى صدر بشأنها فحسب ، وإنما يلزم أيضا غيرها من الجهات الإدارية الأخرى باعتبارها تدخل فى مفهوم الكافة لامفهوم الطرف . ولايتعلل هنا بأن الحجية تفقد شرطا من شروط إعمالها وهو وحدة الخصوم ، بما مفاده قصر الحكم فيها على أطرافها فحسب ؛ إذ أن حكم الإلغاء، كما قدمنا، بصدوره يكون قد أزال من الوجود القرار الملغى ، فلا يصح حالئذ أن تتعامل جهة ادارية على

---

(١) C.E. 16 juin 1997- Vialas. Rec. p. 1022.

(٢) C. E. 9 juin 1989. Dufat. Rec: p. 139.

(٣) WEIL (P.): les consiquences de l'annulatim d'un acte administratif pour excésde pouvoir. Thése . Paris. Pendome. 1952. P. 19.

وجوده وأخرى على انتفائه [1]. ولعل هذا هو المنطق الذى حدا بمجلس الدولة ، منذ أوليات هذا القرن ، إلى أن يقضى بإلزام أحد المحافظين بحكم لم يصدر ضده ، وإنما صدر فى مواجهة أحد المجالس المحلية [2] .

ومن هنا نقول بلا تردد كما أن الغرامة تتخذ لإجبار الجهة الإداريةالصادر ضدها الحكم على تنفيذه ، يمكن أيضا وبذات الكيفية يلجأ اليها لحمل غيرها عليه حتى ولو لم تكن طرفا فى الدعوى . وتطبيقا لذلك لم يرفض مجلس الدولة إمكانية الحكم بها ضد جهة ادارية - اقليم Frang لحمله على اتخاذ اجراءات التنفيذ اللازمة لحكم الغاء قرار جهة ادارية أخرى - محافظ Havte – Savoie - باتخاذ اجراءات اقامة مشروع مد شبكة صرف صحى لصالح هذا الأخير على أرض الطاعن [3] .

ولاتقتصر الحجية المطلقة ، بما لهامن اثر فى تحديد نطاق هذا الإلتزام عضويا ، على الأحكام الموضوعية فى دعوى الإلغاء ، وإنما تمتد إلى الأحكام المستعجلة فيها ، كالحكم الصادر بوقف تنفيذ القرارالمطعون عليه بالإلغاء . إذ أن لهذا الحكم حجية مطلقة ، باعتباره يمثل فرعا من الأصل - أى حكم الإلغاء - مما يستلزم أن يجرى عليه ذات حكمهفيحوز تبعا لذلك حجيته بذات نطاقها .

وهذا مايؤكده البعض بقوله.. إن حكم الوقف ، وإن لم يكن الغاء للقرار المطعون فيه إلا أنه اشتقاق من دعوى الإلغاء المختصم فيها القرار ذاته ، ولذا فإنه لابد أن يجعل له نفس الحجية العينية المطلقة تجاه الكافة التى يتمتع بها الحكم القاضى بالإلغاء .. [4]. ومع التسليم بمنطق هذا الرأى ، إلا أننا نورد

---

(١) محكمة القضاء الإدارى :٢٣ مايو ١٩٥١. الدعوى رقم ٢٩٦ لسنة ٤ القضائية.مجموعة السنة الخامسة . ص : ٢٨١.

(٢) C.E. 8 février 1930, Goiraud. Rec. p. 162.

(٣) C.E. 7 janvier 1994. Epoux ledoux. Rec. p. 11. R.D.p. 1995.p. 1668. R.F.D. Ad. 1994.p. 390.

(٤) أ.د. محمد فؤاد عبدالباسط :وقف تنفيذ القرار الإدارى المرجع السابق.ص:٤٠١

عليه تحفظا بأن حكم الوقف إن كانت له حجية على الكافة إلا أنه لايعد باتفاق حجة على محكمة الموضوع • غير أن هذا لاينال من اصل حجيته المطلقة إلا كما ينال الإستثناء من القاعدة . ويكفى أن نقرر فى هذا الشأن بأنه رغم تسليم مجلس الدولة بأن مايصدره قاضى الأمور المستعجلة من أحكام أو أوامر لايتمتع بحجية أمام قضاء الموضوع ، إلا أنه يجيز له الحكم بغرامة تهديدية ، بل وتصفيتها أيضا ؛ لإجبار الجهات الإدارية على تنفيذها [١] .

ثانيا : النطاق الموضوعى للإلتزام الإدارى بالتنفيذ :

٦٤ – لئن كان النطاق العضوى للإلتزام يتحرى ما إذا كان هذا الإلتزام يقتصر على الجهة التى صدر الحكم فى مواجهتها أم يتعداها إلى غيرها ، فإن نطاقه الموضوعى يستهدف الوقوف على حدود التزام تلك الجهة بالحكم . وهو من تلك الناحية يتحدد بأمرين : النزاع الذى فصل بالحكم فيه فلا يتعداه إلى غيره ، ومضمون هذا الحكم فلا يتجاوزه الى الأسباب التى حمل عليها .

(١) تحديد نطاق الإلتزام بالنزاع الذى فصل فيه الحكم :

٦٥ – تحديد نطاق الإلتزام بطريق النزاع يعد انعكاسا لشرط وحدة الموضوع كشرط واجب التوافر لإعمال أثر الحجية . اذ يجب أن يتحد فى الموضوع الحكم المطلوب تنفيذه ، وطلب الحكم بالغرامة • بحيث لو قدم هذا الأخير عن نزاع غير الذى فصل فيه يكون مرفوضا باعتباره منفصلا عن النزاع محل الحكم ، ممثلا لنزاع مستقل litige distinct . وهذا معناه خروج طلب الغرامة عن نطاق الحكم المطلوب تنفيذه ، ودخوله فى إطار مالم يحكم بشأنه القاضى ، على نحو يتأكد معه انتفاء وجود الإلتزام بالتنفيذ كمبرر للحكم بالغرامة .

وتتعدد فى قضاء مجلس الدولة دلائل الإستقلال بين منازعة الحكم والمنازعة محل طلب الغرامة التهديدية بشكل يمكن حصرها فى ثلاثة :

---

(١) C.E. 14 novembre 1996, communauté urbaine de lyon. Rec. p. 1022.

المغايره التامة بين المنازعتين ، المنازعة فى كفاية التنفيذ ، والمنازعة في عدم مناسبة اجراءات التنفيذ .

فمن ناحية المغايرة بين المنازعين تتجلى فى الإنفصال بين المنازعة التى فصل فيها الحكم المطلوب تنفيذه ، وتلك التى أوردها المحكوم له طلب الحكم بالغرامة لتنفيذه . مثل ذلك ماقضى به مجلس الدولة من رفض طلب الحكم بغرامة تهديدية ضد أحد الأقاليم على اساس أنه بعد الغاء المحكمة الإدارية لرخصة بناء منحها لأحد الأشخاص ، قام عمدة الإقليم بإصدار قرار جديد بمنح ذات الشخص رخصة بناء مماثلة للرخصة الملغاة ، مما يعنى عدم احترام حجية الشئ المقضى به ، والإخلال بتنفيذ حكم المحكمة الإدارية سالف الذكر . وفى تأسيس الرفض قال المجلس أن المنازعة المتعلقة بقرار العمدة الجديد يعد منازعة مستقلة عن تلك التى فصل فيها الحكم الصادر من المحكمة الإدارية ؛ ولذلك إذا كان للطاعن أن يطلب من القاضى المختص الحكم بوقف تنفيذ هذا القرار ، فإنه لايجوز له طلب الحكم بغرامة تهديدية ضد اقليم Bonifacio لإجباره على تنفيذ حكم المحكمة الإدارية [١] . ومرة أخرى تلغى المحكمة الإدارية قرارا لوزير التعاون برفض تجديد عقد أحد العاملين باعتبار أنه لايجوز ذلك وفقا لقانون ٢٦ يناير ١٩٨٤ إلا فى حالتين لاتتوافر أى منهما: عدم الصلاحية المهنية ، وارتكاب إحدى المخالفات التأديبية . وإذا كان مقتضى تنفيذ هذا الحكم الزام الوزير بإبقاء العامل فى ذات وظيفته رغم انتهاء مدة العقد ، فإنه لايكون من مقتضاه اجبارالوزير على ابرام عقد جديد بشروط مغايرة تتناسب والظروف المعيشية المستجدة . وإذا كان المحكوم له يطلب الحكم بغرامة تهديدية لإلزام الوزير بتنفيذ ذلك ، فإن هذا الطلب يكون غير مقبول ؛ لأنه يمثل منازعة مستقلة عن تلك التى حسمها حكم المحكمة الإدارية [٢] .

---

(١) C.E. 28 juillet 1984, Association de defénse des intérêts des bonificiens et leure nvironnement . Rec: p. 865.

(٢) C.E. 17 janvier 1997, Schmit. Rec: p. 1022.

وأما من ناحية المنازعة فى كفاية التنفيذ ، فإن مظهر استقلالها عن المنازعة الأصلية أن المحكوم له لايطلب الحكم بالغرامة لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم الصادر بشأنها ، وإنما لإلزامها على تنفيذ مايعتقد أنه يكمل مضمونه ، ظنا أن ماتقوم به الإدارة غير كاف لأعمال مقتضاه . من ذلك الحكم الصادر بإلغاء فصل أحد الموظفين ؛ إذ أن مقتضى تنفيذه إعادته إلى عمله مع مايترتب على ذلك من آثار اعتبار الفصل كأن لم يكن من وقت القرار الصادر به . ورغم اتخاذ الإدارة كل هذه الإجراءات تنفيذا للحكم إلا أن الموظف تقدم بطلب الحكم بغرامة تهديدية لأنها لم تنفذ مقتضى الحكم كاملا ، إذ لم تمنحه تعويضا مناسبا عما لحقه من أضرار نتيجة الفصل غير المشروع . ولكن مجلس الدولة رفض هذا الطلب معتبرا أن الحكم المطلوب تنفيذه هو حكم بإلغاء فحسب، ولم يقض للطالب بأى تعويض ، مما يعنى أن مايطالب به من تعويض يمثل منازعة مستقلة عن التى فصل فيها حكم الإلغاء ، الأمر الذى يتوجب رفض طلبه (١) . كما أن مجلس الدولة رفض طلب الحكم بغرامة تهديدية ؛ لأن الطالب كان قد صدر له حكم بالتعويض . ولكنه طالب الإدارة بدفع التعويض المحكوم به مع الفوائد التأخيرية ، وقد اعتبر المجلس أن اجبار الإدارة على دفع الفوائد القانونية بالحكم عليها بغرامة تهديدية لايجوز؛ لأن الحكم صدر فى منازعة تعويض ، ولم يقض بأية فوائد ؛ ولذا تكون منازعة الفوائد منازعة جديدة لاشأن للحكم المطلوب تنفيذه بها (٢) .

وأخيرا من جهة المنازعة فى عدم مناسبة اجراءات التنفيذ فى هذه الحالة الإدارة بنفذ الحكم ، ولكن يرى المحكوم له أن الإجراءات التى اتخذتها لتنفيذه غير ملاءمة أو غير مناسبة لما يقتضيه الحكم ، فيطلب الحكم بغرامة تهديدية، لأن الإدارة أخلت بالتنفيذ واجبارها على اتخاذ الإجراءات المناسبة

---

(١) C.E. 29 decembre 1995. M. Beaurepaire. J.C.A. 1997. P. 33.
C.E. 1e juillet 1991. Mme Bodin. Rec: p. 1139.
C.E. 25 Janvier 1993. M. Lacour paille. J.C.A. 1997. P. 33.

(٢) C.E. 20 avril 1984. Ribot. Rec: p. 156.

لذلك . فمن المفروض مثلا حال الحكم بإلغاء قرار فصل الموظف لعدم مشروعيته ، إعادته إلى ذات وظيفته . ولكن قد يحدث أن تعيده الإدارة إلى وظيفة من نفس وظيفته.ولكنه ينازع فى ملاءمة هذه الوظيفة لحالته الواقعية والقانونية المستجدة ، فيظن بذلك أن الإدارة لم تنفذ الحكم تنفيذا مناسبا ، مما يدفع به إلى طلب الحكم بغرامة تهديدية لإجبارها على ذلك . ويرفض مجلس الدولة هذا الطلب على سند من القول بأن هذا يمثل منازعة جديدة مستقلة عن المنازعة فى قرار الغاء الفصل ، مما يكون معه طلبه خليقا بالرفض [١] .

(٢) تحديد نطاق الإلتزام بمنطوق الحكم لا بأسبابه :

٦٦ - الأصل أنه لايلزم الإدارة من الحكم إلا منطوقه اعتدادا بالقاعدة الإجرائية التى مؤداها أن الحجية تقتصر على منطوق الحكم ، ولا تتعداه إلى الأسباب التى حمل أو بنى عليها [٢] . وإذا كان لاوجه للخوض تفصيلا فى تبيان التفرقة بين المنطوق والأسباب فحسبنا أن نشير إلى أن منطوق الحكم dispositif ينصرف إلى التعبير اللفظى الذى يكشف صراحة عما قضت به المحكمة . وهو بذلك يختلف عن أسباب الحكم motifs التى تعنى الحجج التى استندت اليها المحكمة فى اصداره ، أو حملتها على القضاء بما جاء فى المنطوق . وعلى ذلك إذا كان السبب فى ضوء هذا التصوير يعكس رؤية القاضى فى تقدير الوقائع التى حملته على الحكم بما قضى به ، أو يمثل وجهة نظره الذاتية للنص الذى يطبقه على النزاع المعروض عليه ، فإن المنطوق على خلافه ، اذ هو عبارة عن الرأى القانونى القاطع فى الحكم . ولما كان الملزم قانونا هو هذا الأخير فإن مقتضى الحال تحديد نطاق الإلتزام الإدارى به وحده ؛ ذلك أن رؤية القاضى مجرد اجتهاد لانصيب له من الإلزام إلا بقدر وثوق صلته بمنطوق الحكم تحديدا أو إتماما [٣] .

---

(١) C.E. 25 janvier 1993. Mme. Adélaide. J.C.A. 1997. P. 33.

(٢) C.E. 4 mai 1973, Entreprise louis-Matiére . Rec. p. 324. A.J. 1974. P. 43.note : M.N.

(٣) C.E. 19 mars1982. Ministre d'agriclture. Rec: p. 719.

ولاينبغى أن يدفع هذا إلى الإعتقاد بأن الأسباب جملة لا أهمية لـــها ، أو أنها تتجرد كلية من كل قيمة ؛ ذلك لأنها فى ارتباطها بمنطوق الحكـــم تكـــون على نوعين : أسباب جوهرية وهى تلك التى تحدد غموضا انتابه ، أو تكمـــل نقصا اعتراه ، وهذه لأهميتها ترتبط بالمنطوق ارتباط السبب بالنتيجة ؛ ولـــذا لايمكن أن يقوم بدونها . ومن هنا تمتد اليها الحجية ، ويمتـــد اليـــها حـــالئذ الإلتزام بالتنفيذ (١) . ولذا قضى بأن حكم المحكمة الإدارية بإلغاء قـــوار الإدارة الضمنى برفض رخصة بناء على اساس عدم وجود شـــبكة صـــرف صحـــى بالمنطقة المزمع اقامته فيها تأسيسا على وجود شبكة فى منطقة مجاورة يمكـــن الصرف خلالها . فإن هذا السبب يتصل اتصالا وثيقابمنطوق حكـــم الإلغـــاء ، ولذا تمتد اليه حجيته (٢) . وهذا يفرض على ذات الجهة الإدارية الإلتزام بـــه ، ويكون مقتضى ذلك أنه لايجوز لها الإمتناع عن التنفيذ تجاهلا له . كما لايحق لها مستقبلا رفض الترخيص بالبناء فى ذات المنطقة انكارا له مستندة إلى سـبب يتماثل مع ذاك الذى أفضى الى الغاء الرفض أول مرة (٣) .

وفى حكم أكثر إيضاحا وتدليلا على ذلك صدر بمناسبة الطعن فى قـــوار محافظ مقاطعة L'Aude الصادر فى ٧ يوليه ١٩٩٢ بإبعـــاد أحـــد الرعايـــا الأوربيين المقيمين على الأراضى الفرنسية ، قضى مجلس الدولة بتأييد حكـــم محكمة مونبليه الإدارية بإلغاء هذا القرار تأسيسا على أن هـــذا الإبعـــاد يمثـــل اعتداء على الحق فى احترام الحياة العائلية على نحو يخـــالف المـــادة ٨ مـــن الإتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان . وقد ذهب المجلـــس إلـــى أن هـــذا الســـبب لأهميتـــه تكون له حجية الشئ المقضـــى به على نحو يستوجب تنفيذ الإدارة له

---

(١) C.E. 18Juin 1986. Mme. Krier Rec. p. 166 D.1987. p. 193. Note: Pacteau.

(٢) C.E 18mars 1983. Résisdence du parc. Rec: p. 126. A.J. 1983. P. 626. Note: pacteau.

(٣) GUETTIER (ch.) . op. cit. P. 5.

قيامها بتسليم الطاعن ترخيص بالإقامة تحت حكم بغرامة تهديدية [١] .

أما عن النوع الآخر من أسباب الحكم : فهى اسباب عرضية لاترتبط بالحكم ارتباطاوثيقا ؛ إذ لايؤثر وجودها أو انعدامها فى قيامه ، وإنما يكون جل دورها تبرير منطوقه فحسب . وهذه لطبيعتها تلك لاتتمتع جريا على الأصل بالحجية [٢] . إذن هى غير ملزمة ، ولاتعامل الإدارة وفقا لها . ولكن هذا ليس معناه إطراح كل قيمة لها ؛ ذلك أن لها رغم انعدام دورها فى نطاق الحجية أهمية فى رحاب آخر. فلا تخفى أهميتها بالنسبة للقاضى والمتقاضى اذ تبين لهما المسار القانونى والواقعى الذى سلكته محكمة أول درجة فصلا فى الدعوى .

فمن ناحية تتيح لقاضى التنفيذ إمكانية اعمال رقابته على حكم أول درجة، فيصوبه إذا استبان له أنه حملا على هذه الأسباب قد صادف صحيح القانون أو يخطئه إذا تبين له أن المحكمة تنكبت وجه الحق فقصرت أسبابها عن تبرير المنطوق . ومن ناحية أخرى تتجلى أهمية هذه الأسباب بالنسبة للمتقاضى فى أنه على ضوئها يحدد موقفه من الحكم ، إما أن يقنع بسلامته أو يتشكك فى صحته ، فيقيم لذلك طعنا عليه . وأخيرا أن للأسباب العرضية دورا لايمكن الإستهانة به فى علاقتها بمنطوق الحكم على اعتبار أنه قد يكون هذا الأخير مبهما غير مفهوم أو غامضا غير واضح ، فى هذه الحالة لامنتدح عن الرجوع إلى أسبابه لإزالة هذا الإبهام ، وتبديد هذا الغموض [٣] . وبذلك يتيسر على الإدارة مهمة تأدية التزامها بتنفيذه ، ويتجلى تماما نطاقه .

على هذا النحو يتبدى اختلاف سبب الحكم عن سبب القرار ، إذ أن هذا

---

(١) C.E. 21 decembre 1994. Ministre d'interieur c/ Mert. R.F.D. Ad. 1995. P. 203.

(٢) انظر : أ.د. احمد ابو الوفا : اصول المحاكمات المدنية . اسكندرية . مؤسسة الثقافة الجامعية . بدون تاريخ . ص : ٦٩٢.

(٣) DEBBASCH (ch.) et autre : contentieux administratif. Paris. Dalloz. 5e edition. 1990. P 618.

الأخير تستطيع الإدارة أن تجرى بشأنه حلولا دون أن تنال بذلك من حجية الحكم الصادر بالإلغاء ، ودون أن تكره على تنفيذ هذا الأخير بالغرامة التهديدية بزعم خرقها لتلك الحجية . كان وزير المحاربين القدماء قد اصدر قرارا برفض منح هوية مقاتل لذى الشأن ، ولما طعن بإلغاء هذا القرار قضت المحكمة الإدارية بالفعل بإلغائه ، ولكن الوزير أصدر قرارا آخر بالرفض مستندا هذه المرة إلى سبب جديد عن السبب الذى أسس عليه قرار الرفض الملغى . طلب الطاعن من مجلس الدولة الحكم بغرامة تهديدية لإجبار الوزير على تنفيذ حكم المحكمة الإدارية معتبرا أنه قد انتهك بإصدار قرار الرفض الجديد حجية الشئ المقضى به . ولكن مجلس الدولة رفض هذا الطلب تأسيسا على أن قرار الرفض الأخير وقد بنى على سبب مختلف عن سبب القرار الملغى فإنه لاينطوى على أى انتهاك لحجية الشئ المقضى به ، ولا يمكن الإجبار على تنفيذه لذلك بالحكم بغرامة تهديدية (١).

الفرع الثانى

وجوب أن يكون التنفيذ ممكنا

تمهيد :

٦٧ - ثمة فكرة جوهرية ينطلق منها هذا الشرط أنه لاتكليف بمستحيل ، ولا إجبار إلا على تأدية مقدور ،انطلاقا من ذلك لامجال لإعمال نظام الغرامة التهديدية إذا استحال تنفيذ الحكم ، إذ أن الإلتجاء إليها حالئذ سيكون غير مجد ، لأنه سيكون دفعا إلى مالايمكن فعله . اذن لايكفى فى سنن الغرامة التهديدية أن يكون الإلتزام قائما حتى يتحقق أثرها ، وإنمايلزم أن يكون فى الإستطاعة تأديته بتنفيذ الحكم . ومماينبغى أن يعزب عن بالنا أن الإستحالة المانعة من التنفيذ فى هذا النطاق على خلاف ماعليه الحال فى القانون الخاص ، لاتعنى فحسب أن

---

(١) C E 3 février 1993.Boissonnet. Rec: p. 972.

التنفيذ مستحيل لذاته ، وإنما يمتد أيضا إلى ماهو مستحيل لغيره . فالإلتزام بذاته قد يكون مقدورا • ولكن لعارض اعتراه عاصره أو لإجراء لحق به صار مستحيلا .

ومن هنا تتنوع الإستحالة المانعة من التنفيذ تبعا لمصدر الإجراء أو الواقعة المفضية إلى استحالته إلى نوعين : استحالة قانونية ، وأخرى مادية أو واقعية .

أولا : الإستحالة القانونية للتنفيذ :

٦٨ - فى بعض الحالات يستحيل تنفيذ الحكم استحالة مرجعها إلى اجراء يستند إلى نص أو يستقر علىمبدأ من المبادئ القانونية ، أو يتأسس على حكم قضائى يغدو لامحل للتنفيذ معه . ويستوى فى ترتيب هذا الإجراء لأثره أن يمتد إلى المستقبل أو أن يكون مقصورا على الماضى • ويتماثل فى إحداث هذا الأثر أن يكون عدم التنفيذ مطلقا أبدا ، أم مؤقتا إلى حين ، غاية الأمر أن به يمتنع التنفيذ .

اجراءات ثلاثة تتحقق بها تلك الإعتبارات ، ويكون لها ذات الأثر هى : التصحيح التشريعى ، وقف تنفيذ الحكم ، الغاء الحكم .

(١) التصحيح التشريعى :

٦٩ - يصحح المشرع بمقتضى نص آثارا ترتبت على حكم الإلغاء ، فيصير بتصحيحه تنفيذه على الماضى مستحيلا ، وتتحرر الإدارة بهذا بالتصحيح من التزامها بتنفيذ الحكم [١] . فلا يمكن مطالبة الإدارة بإعمال أثر الحكم بإلغاء كل القرارات اللائحية أو الفردية التى اتخذت تأسيسا على القرار الملغى، إذ يعد تنفيذها بعد التصحيح مستحيلا [٢] .وإذا كان بالتصحيح يمتنع ملاحقة الإدارة بالغرامة لإجبارها على تنفيذ ما صححه المشرع من أحكام

---

(١) CHAPUS (R.): Droit du contentieux administratif . op. cit. P. 890.

(٢) GUETTIER (ch.) chose jugée op. cit. P. 16

الإلغاء ، فإن هذا أبدا لايعنى أن يترخص المشرع فى تحرير الإدارة من التزامها باحترام أحكام القضاء ، ولا من اثره أهدار ما للأحكام من حجية وإلا عد ذلك اهدارا للدستور ذاته [١] ، وتقويضا لأحد المبادئ الدستورية وتعنى به مبدأ فصل السلطات الذى يحظر على المشرع التدخل فى عمل القضاء [٢]. وهذا مايبينه المجلس الدستورى بقوله ... " ولايجوز للمشرع أن يراقب أحكام القضاء ، ولايوجه أوامر اليه ، ولايحل نفسه محله فى الفصل فى المنازعات التى تدخل فى نطاق اختصاصه [٣] .

اذن فى ضوء ذلك علنيا أن نضع التصحيح - وكل ما للمشرع من سلطات - فى موضعه . بقى أن نحدد نطاقه الدستورى فى علاقته بحجية الأحكام ، ليتبين على هدى ذلك ، مدى الإستحالة فى التنفيذ الذى وفقا له يتجلى إلى أى حد يمتنع الحكم بالغرامة .

إن التصحيح فى هذا الشأن مقيد دستوريا بقيدين من خلالهما يتحقق التعايش بينه وبين الحجية ، وعن طريقهما يفض التنازع ، على فرض وجوده، بينهما . أولهما قيد موضوعى ، والآخر غائى . ويعنى الأول أن المشرع ، إن كان له أن يجرى تصحيحا ، فلابد أن يكون ذلك فى نطاق أثر الحكم لا فى إطار مضمونه . بمعنى أنه لاعلاقة له بالحكم حين يسلك سبيل التصحيح ، إذ لايملك إلا أن يصحح الآثار المترتبة علىالقرار الملغى بأثر رجعى ، أى فى الفترةالواقعة بين صدور هذا القراروالحكم بإلغائه ، ولايملك أكثر من ذلك . فلا يستطيع مثلا بالتصحيح أن يضفى المشروعية علىالقرارالملغى ، ولا أن يعيده إلى الحياة بعد اعدامه قضائيا ، ولا يمكنه تعطيل أو إعاقة تنفيذه بالنسبة

(١) SCHRAMECK (O.): les validations legislatirvs. A.J. 1996. P. 369.

(٢) FOMBEUR (P.) et autre : chronique générale de jurisprudence administrative française. A.J. 1998. P. 403.

(٣) C.C.22 juillet1980. R.D.P. 1980. Note : Favoreu. A.J. 1980.p. 602. Note: Carcassomme.

للمستقبل [١] . إذن التصحيح من حيث إعمال أثره يعد فاصلا بالنسبة للحكم بين مرحلتين : المرحلة السابقة على صدور الحكم ، والمرحلة اللاحقة له ، فهو لايمتد بأثره إلا على المرحلة الأولى فحسب فيعفى الإدارة من التزامها بتنفيذ مقتضيات الحكم بشأنها . أما المرحلة الثانية لا أثر له بالنسبة لها فتظل الإدارة ملتزمة بتنفيذ مايستوجبه الحكم بخصوصها فلا تتعامل مع القرار الملغى مستقبلا وكأنه اجراء غير مشروع . حالئذ يكون تصرفها خارجا عن نطاق الإستحالة ، وتعد الغرامة لذلك سبيلا لإجبارها على اعمال مقتضى الحكم مستقبلا عند الإقتضاء [٢] .

وبالنسبة للقيد الثانى الذى يرد على سلطة المشرع فى اجراء التصحيح فمؤداه ألا يأتيه المشرع مدفوعا برغبة ذاتية أو هوى شخصى ، وإنما يجب أن يستهدف به الصالح العام [٣] . وهذا القيد إن كان فى رأى البعض واسعا يصعب ضبطه ، ولايسهل تحديده ، مما يغرى المشرع باتخاذه سبيلا للنيل من الأحكام وحجيتها تحت سمع القانون وبصره ، فإن مايمكن الرد به على ذلك أن المجلس الدستورى قد وضع معايير ضابطة لإعماله ، تتمثل فى ضرورة كفالة السير المنظم للمرفق العام ، أو الحفاظ على المراكز المكتسبة بحكم القرار الملغى ، تلك التى يترتب على عدم استقرارها آثار يصعب تداركها [٤] . والمجلس بعد ذلك يحكم رقابته على قوانين التصحيح للوقوف على مدى تطبيق هذه المعايير حتى لايفضى ذلك إلى النيل من حجية الأحكام ، والحيلولة دون تنفيذها بإعفاء الإدارة من التزامها بعمل مقتضاها [٥] .

---

(١) C.C. 25 janvier 1995. R.F.D. Ad. 1995.p. 790. Note: Mathieu.

(٢) PEROT (D.): Validation legislative et acte administratif unilatéraux. R.D.P. 1983. P. 983.

(٣) FAVOREU (L.): et autre: les grandes décisions du conseil constitutionel. Paris. Dalloz. 9e edition. 1997. P. 423.

(٤) C.C. 9 avril 1996. A.J. 1996. P. 369. Ch: Schrameck.

(٥) C.E. 28 decembre 1995. A.J. 1996. P. 369. Ch. Schramuck.

(٢) وقف تنفيذ الحكم :

٧٠ - يوقف تنفيذ الحكم فى حالتين : إحداهما تعد تطبيقا لقاعدة الأثر الموقف للطعن effet suspensif ، والأخرى بحكم من محكمة الطعن بناء على طلب ذى الشأن [١] . فى كلتا الحالتين تتحلل الإدارة من التزامها بالتنفيذ ، ويكون من المستحيل حدوثه إما إعمالا للمبدأ الأول ، أو تطبيقا لحكم قضائى .

فبالنسبة للوقف المترتب على الطعن ، يكون محدود الأثر فى نطاق الأحكام الإدارية ، على خلاف الحال فى الأحكام العادية . إذ الأصل بالنسبة لهذه الأخيرة أنها لاتقبل التنفيذ إلا بعد استئنافها ، اعتدادا بالأثر الموقف للطعن عملا بالمادة ٥٣٩ من تقنين المرافعات الجديد . أما فيما يتعلق بالأحكام الإدارية الأصل أن الطعن ليس له أثر موقف للتنفيذ [٢] . إذ لايكون له اثره الموقف إلا فى حالات نادرة مثلها الطعن فى الأحكام التأديبية ، أو الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية بشأن الطعون المتعلقة بالإنتخابات المحلية [٣] . وفى غير تلك الحالات لايترتب على الطعن سواء بالإستئناف أو بالنقض هذا الأثر، وتظل الإدارة رغم قابلية الحكم للطعن ، أو الطعن فيه فعلا ، ملزمة بتنفيذه مجبرة عليه حال امتناعها بالغرامة التهديدية .

وأما عن وقف التنفيذ بحكم من محكمة الطعن ، فإنه ينطبق عليه ذات وضع وقف تنفيذ القرارات الإدارية على الأقل من حيث شروط اعماله . إذ ينبغى لحدوثه توافر نوعين من الشروط : شروط اجرائية ، وأخرى موضوعية . فمن ناحية الشروط الشكلية لاتعنى أكثر من وحدة الصحيفة ، بمعنى أنه يجب تقديم طلب الغاء الحكم أو تعديله مع طلب وقف تنفيذه فى صحيفة واحدة ، إذ لايجوز أن يستقل طلب وقف التنفيذ بصحيفة غير صحيفة

---

(١) PHILIP. (L.): le suris á l'execution des décisions des juridiction administratives. D. 1965. P. 219.

(٢) RIVERO (J.): et WHLINE (J.): op. cit. P. 197.
VEDEL (G.): et DELVOLVE(P.): OP. CIT. P. 715.

(٣) CHAPUS (R.): op. cit. P. 648 – 649.

الطعن ، وإنما يجب أن يكون الإثنان فـــى صحيفــة واحـــدة [١] ، ويبـــدو أن هذايرجع إلى خطورة وقف تنفيذ الحكم وما يمثله من نيل من حجيـــة الحكـــم ، ومساس بما يتمتع به من قوة تنفيذية . ولعل تلك الخطورة اقتضت حتى يبســط قاضى الطعن رقابته عليه ، ويحيط بمختلف جوانب موضوع الطعن والتنفيذ أن يقترن الإثنان ، فيبصرهما معا بما لكل منهما من تأثير على الآخر ، فيتثبــت القاضى من خلال اجتماعهما من أن طلب وقف التنفيذ ليس بقصد اعاقة الحكـم، أو تعطيل تنفيذه بغير مقتضى . أما من ناحية الشروط الموضوعيـــة ، فإنــه يتطلب من جهة ضرورة أن يترتب على تنفيذ الحكم نتائج يتعـــذر تداركـــها إذا قضت محكمة الطعن بإلغاء الحكم [٢] ، ويستلزم من جهة أخرى وجود أســباب جدية فيما استند اليه ذو الشأن يترجح معها الغاء الحكم المطعون فيه [٣] .

ومن الجدير بالإشارة إن استحالة التنفيذ ، وفقا لتلك الحالة ، لاتقتصــر على الفترة التى سبقت صدور الحكم المطعون فيه فحسب ، وإنما تمتـــد أيضـــا إلى تلك اللاحقة له على خلاف الحالة السابقة . هذا إلى أنها حالة عارضة غــير دائمة، اذ تظل قائمة طيلة مدة قابلية الحكم للطعن ، وتتحدد نهايتها بأحد أمريــن: إما نفاذ مدة الطعن التى بفواتها دون اجرائه يصبح الحكم نهائيا ، ويكون واجـب التنفيذ ، وإما بصدور حكم نهائى من محكمة الطعن بإلغاء الحكم المطعون فيه، حالئذ تتحلل الإدارة من تنفيذه ، أو بتأييد هذا الحكم . وهنا تعود للحكـــم قوتــه التنفيذية ، ويصير واجب التنفيذ ، وبذلك يكون عدم تنفيذه مبررا لطلب الحكـــم بغرامة تهديدية للقضاء على ممانعة الإدارة أو عنتها فى التنفيذ .

(٣) الغــاء الحكــم من محكمة الطعن :

٧١ – إن هـــذه الحالة من البداهة بحيث لاتستأهل أن يطول المكث فيها،

---

(١) C.E. 29 janvier 1986. Rodia. Rec: p. 22. R.F.D. Ad. 1986. Concl: Dutheillet de lamothe.

(٢) C.E. 28 juin 1988. Ministre du budget c/ contamin. Rec. p. 957.

(٣) C.E 26 février1982. Dme Marcante. Rec: p. 91.

اذ بالإلغاء ينعدم الإلتزام بالتنفيذ ، ويثور طلب الغرامة التهديدية للإجبار على تنفيذه لامحل له لأنه يرد على معدوم على نحو يقتضى رفضه [١] .

وتطبيقا لذلك رفض مجلس الدولة طلب الحكم بغرامة تهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ حكم الغى فى الإستئناف . فى دعوى تتلخص وقائعها فى أن ذا الشأن اقام طعنا أمام المحكمة الإدارية فى القرار الصادر بفصله ، وقضت المحكمة فعلا بإلغاء هذا القرار ، فما كان من الإدارة إلا اقامت طعنا عليه بالإستئناف ، قضى فيه بإلغاء الحكم . فى هذه الأثناء تقدم الطاعن بطلب أمام مجلس الدولة للحكم بغرامة تهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء الصادر من محكمة أول درجة ، ولكن المجلس رفض الطلب تأسيسا على أنه لاحق للطاعن فى أن يجبر الإدارة على تنفيذ حكم لاوجه لتنفيذه نظرا لانتهاء وجوده بحكم الإستئناف [٢] .

وتكشف هذه الحالة عن اتجاه مجلس الدولة فى التفرقة فى أحكامه المتعلقة بطلبات الغرامة التهديدية بين الحكم برفض الطلب ، والحكم بألا محل له . إذ فيصل التفرقة على نحو مايبدو من أحكامه ، أن الحكم بألا محل لايصدر إلا حالة تنفيذ الحكم فحسب ، أما غير ذلك من الحالات يكون الحكم هو الرفض مالم تتوافر بالطبع حالة من حالات قبوله . ولأن الحالة التى بين أيدينا لاتتصل بالتنفيذ ، وإنما هى حالة من حالات استحالة حدوثه باعتباره سيرد على معدوم ، لذا كان حكم المجلس بشأنها هو الرفض لا الحكم بألا محل للطلب .

ثانيا : الإستحالة الواقعية للتنفيذ :

٧٢ - استحالة تنفيذ الحكم هنا ترجع إلى حدث أو واقعة خارجة عن

---

(١) C.E. 27novembre1985. Ginder . Rec. p. 738.

(٢) C.E. 23 juin 1995. Khelifa. J.C.A. 1997. P. 30.

C.E. 25 octobre 1995, Mme Plissonnier. J.C.A. 1997.

C.E. 3juillet 1993. P. 30. M. Bertin. J.C.A. 1997. P. 30.

نطاق الحكم . فهى بمثابة عارض يقطع الإتصال بين الحكم وبين تنفيذه ، أما أن يرجع إلى شخص أو يعود إلى ظروف عاصرت صدوره حالت دون تنفيذه. والأولى لطبيعتها يمكن أن نطلق عليها الإستحالة الشخصية . والأخرى لذاتية ماتتصف به يمكن أن تسمى بالإستحالة الظرفية .

(١) الإستحالة الشخصية :

٧٣ - تواجه تلك الحالة استحالة تنفيذ الحكم الراجعة أساسا الى المحكوم لصالحه ، وهذا ليس معناه أنه بفعله أحال التنفيذ الى إجراء مستحيل ، وإنما يعنى أن ظروفا تتعلق به أفضت إلى استحالة تنفيذ الحكم [١] . والمثل البارز فى قضاء مجلس الدولة فى هذا الشأن هو بلوغ الموظف المحكوم بإلغاء فصله سن المعاش ، فتنفيذ هذا الحكم يعد اجراء مستحيلا ، مما يقتضى رفض طلب الحكم بغرامة تهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذه بإعادته إلى وظيفته [٢] .

ومن وجهة أخرى قضى مجلس الدولة برفض طلب الحكم بغرامة تهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ حكم لمحكمة باريس الإدارية الصادر بشأن قرار وزير الداخلية بإسناد بعض الوظائف الإدارية لأحد مفتشى البوليس ، وذلك على اعتبار أن هذا الأخير قد بلغ السن القانونية للتقاعد ، مما ينبغى أن اسناد تلك الوظائف اليه كمقتضى لتنفيذ حكم المحكمة الإدارية يعد اجراء مستحيلا ، مما يقتضى اعتبار طلبه بالحكم بالغرامة لحمل الإدارة على التنفيذ غير مقبول [٣] .

(٢) الإستحالة الظرفية :

٧٤ - قد يكون مرد تلك الإستحالة إلى ظروف غير عادية أجدر بالرعاية لايكون أمام الإدارة مناص من ايثارها على تنفيذ الحكم .أو مرجعها

---

(١) GABOLDE (ch.):procedure des Tribunaux administratif et des cours administratives d'appel. Paris. Dalloz. 5e edition. 1991. P. 410.

(٢) C.E. 27 mars 1987. Mme Laulaney. R.D.P. 1987. P. 1388.

(٣) C.E. 6 mai 1988 Bellot. Rec: p. 884. G.P. 1988. P. 148.

سبب أجنبى لم تستطع دفعه حال بينها وبين تنفيذه ، أو يتعلق الأمر بحكم وقف تنفيذ قرار بلغ تنفيذه منتهاه .

أما عن استحالة التنفيذ لتهديده للنظام العام : فالقضاء مستقر على أنه حين يترتب على تنفيذ الحكم إخلال خطير بالصالح العام يتعذر تداركه كحدوث فتنة أو تعطيل سير مرفق عام ، أو تهديد للنظام ، فيرجح حالئذ الصالح العام على الصالح الفردى الخاص [١] [٢] . وهذا يكون من اثره استحالة التنفيذ ، ورفض طلب الحكم بغرامة تهديدية لإجبار الإدارة عليه [٣] . كما قضى مجلس الدولة بعدم قبول طلب الحكم بغرامة تهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم الصادر من المحكمة الإدارية بإلغاء قرار طرد أحد الرعايا الجزائريين المقيمين

---

(١) المحكمة الإدارية العليا : ٢٣ ديسمبر ١٩٦١ الطعن رقم ٢٢٤ لسنة ٤٥ القضائية . الموسوعة الإدارية الحديثة . الطبعة الأولى ١٩٨٦ - ١٩٨٧. الجزء الرابع عشر . ص : ٤٩٣.
المحكمة الإدارية العليا : ١٠ يناير ١٩٥٩ . الطعن رقم ٧٢٤ لسنة ٣ القضائية. مجموعة السنة الرابعة . ص : ٥٣٣.

(٢) وإذا كان عدم التنفيذ هنا لتلك الظروف يلزم الإدارة بتعويض المحكوم لصالحه على أساس المخاطر لا الخطأ باعتبار أنها لم ترتكب خطأ ، إذ هى مدفوعة إلى عدم التنفيذ بحكم الظروف القاهرة التى تفضى بها اليه مما ينفى عن تصرفها شائبة الخطأ ، نقول إذا كان ذلك كذلك فإن جانبا من الفقهاء يرى أن التعويض هنا لايتقرر على اساس المخاطر ، وإنما على أساس الخطأ ولكنه على نحو مايقول ... خطأ من نوع خاص ، وذلك لأن التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية هو التزام يسمو على اعتبارات الصالح العام لكونه هو فى ذاته يعد تعبيرا على الصالح العام . وبالتالى فإن واجب الإدارة الأول هو تنفيذ الأحكام ، وعدم تنفيذها على أى نحو يمثل ركن الخطأ الموجب للتعويض بتوافر عناصره الأخرى ، فإذا ما اصدرت الإدارة قرارها بهدف تعويق حجية الشئ المقضى به تحت أى اعتبار فإن الخطأ يستفحل ويزداد جسامة ... " .
حمدى ياسين عكاشة : الأحكام الإدارية فى قضاء مجلس الدولة ... المرجع السابق . ص : ٤١٠.

(٣) C.E. 4 novembre 1994. El Abed El Slaoui. Rec: p. 493.

على الأراضى الفرنسية بسبب استحالة تنفيذ هذا الحكم نظرا لما يمثله وجـوده بفرنسا من تهديدٍ للنظام العام [١] .

أما عن الإستحالة التى لاتعزى إلى خطأ الإدارة ، وإنما إلى سبب أجنبى جرى رغم تحوطها بشكل استحال معه تنفيذ مقتضى الحكم [٢] . ولو شئنا مثلا على ذلك نمثل بفقد الإدارة لبعض الوثائق الإدارية قضى حكم المحكمة الإدارية بالغاء قرار الإمتناع عن تسليمها الى ذى الشأن • ولكن لم تستطع الإدارة تنفيذ هذا الحكم لأن الوثائق المطلوبة فقدت رغم ثبوت اتخاذها لكافة الإحتياطات الممكنة للحيلولة دون ذلك ، وإذا كان المحكوم لصالحه قد طلب الحكم بغرامة تهديدية ضدها لإجبارها على تسليمه الوثائق المطلوبة تنفيذا لحكم الإلغاء ، فإن مجلس الدولة رفض الحكم بغرامة تهديدية لإجبار الإدارة على أن تقدم لصاحب الشأن الوثائق المفقودة لإستحالة حدوثه [٣] .

وأخيرا فى بعض الحالات يمكن أن يكون سبب استحالة التنفيذ تمامه واقعيا • ويحدث هذا على وجه الخصوص فى حالة طلب الحكم بغرامة تهديدية للإجبار على تنفيذ حكم بوقف تنفيذ قرار ادارى ، ويكون هذا الأخير من ناحية الواقع قد نفذ فعلا . كأن يطلب ذو الشأن من مجلس الدولة توقيع غرامة تهديدية على الإدارة لإجبارها على تنفيذ حكم بوقف تنفيذ قرارها بمنح رخصة بناء عقار معين • ولكن تبين أن أعمال البناء قد انتهت وتم تشييد المبنى تماما [٤] . فى هذه الحالة يرد الوقف على معدوم ، إذ بتمام الأعمال المرْخص بإقامتها يكون من المستحيل تنفيذ حكم الوقف ويكون طلب الغرامة التهديدية مرفوضا بالتبعية [٥].

---

(١) C.E. 15 janvier 1996, Guedili et autres. Rec: p. 1112.

(٢) C.E. 25 novembre 1988. Coz. R.D. Ad. 1989. No:1.

(٣) C.E. 24 janvier 1993. Dubois. J.C.A. 1997. P. 31

(٤) C.E. 29 décembre 1993. M.Pennelle. J.C.A. 1997. P. 31.

(٥) C.E. 19 février1996. Mme: Goyon. J.C.A. 1997. P. 31.

المطلب الثانى

الشروط المتعلقة بالإخلال بتنفيذ الحكم الإدارى

تمهيد وتقسيم :

٧٥ - أن ثمة حالات للإخلال بالتنفيذ ، تعكس شروط إحداث أثره فى الحكم بالغرامة التهديدية . تأخذ حينا شكل الإمتناع الإرادى عن التنفيذ ، سواء تمثل هذا الإمتناع فى قرار صريح صدر حاملا مضمونه ، أو أدرك من طول صمت الإدارة عن اتخاذ أى اجراء ينم عن رغبتها فى التنفيذ ، أو من اتخاذها لموقف يدل دلالة واضحة لتعارضه مع منطوق الحكم برفضها للتنفيذ ، مما يمثل قرارا ضمنيا بالإمتناع عنه أيضا [١] . ويتجلى حينا آخر فى الإهمال فى التنفيذ أو التنفيذ المعيب للحكم . هى هنا لاتتنكر للحكم ، ولا تجحده أو تتأبى على تنفيذه ، وإنما على العكس تقوم راغبة فى إجرائه ، ولكن الخطى التى تسلكها فى شأنه ، والسبل التى تتبعها ، تؤكد أنها لن تنفذه على النحو المقتضى قانونا. إذ تجريه تارة ناقصا أو جزئيا ، وشرط لصحته أن يكون كاملا ، أو تلعب تارة أخرى على حبائل المهل والتسويف فتأتيه بعد حين متأخرا ، وشرط لسلامته أن يتم خلال مدة معقولة .

إذن فى إطار هاتين الحالتين تتعدد صور الإخلال بالتنفيذ ، وتتنوع أشكاله ، ويتوجب توافر شروط لتكون جميعا مناطا للحكم بالغرامة التهديدية ،

---

(١) فى حكم ظاهر الدلالة على ما أوردناه بالمتن قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه ... وقد استقر القضاء الإدارى منذ انشائه على أن امتناع المحكوم ضده الإرادى العمدى عن تنفيذ الحكم قد يتضمن قرارا صريحا أو ضمنيا بالإمتناع عن تنفيذ الحكم مما يجوز طلب الغائه ووقف تنفيذه ، كما يجوز طلب التعويض عنه ، فهى كلها أدوات قررها القانون لإجبار المحكوم ضده على التنفيذ .
- المحكمة الإدارية العليا : ٢٥ مارس ١٩٨٩. الطعن رقم ١١٧٢ لسنة ٣٥ القضائية . مجموعة السنة الرابعة والثلاثين . الجزء الثانى . ص : ٧٨٦.
- المحكمة الإدارية العليا : ٢٦ مارس ١٩٨٨. الطعن رقم ٢٩٤٥ لسنة ٣١ القضائية . مجموعة السنة الثالثة والثلاثين . الجزء الثانى . ص : ١٢١١.

ورغبة فى أن نجمع شتاتها بشكل يمكن من يسر البحث فيها ، فإنه يمكن حصرها تحت هاتين الحالتين : الإمتناع الإرادى عن التنفيذ ، والتنفيذ المعيب للحكم .

الفرع الأول

الإمتناع الإرادى عن تنفيذ الحكم الإدارى

تمهيد :

٧٦ - لايعنى الإمتناع الإرادى عن التنفيذ مجرد رفض الإدارة تنفيذ الحكم ، وإنما هو يعكس اصرارا وتصميما على عدم تنفيذه . وهذا القصد الآثم يصم تصرفها بعدم المشروعية لامحالة ، ولايدرء عنها الجزاء التذرع بأنها قد استهدفت بالإمتناع المقصود تحقيق مصلحة عامة ، أو على الأقل لم تكن مدفوعة بشأنه بدوافع شخصية توقع بها فى حومة مخالفة القانون . فذاك الزعم لايمكن أن يكون مسوغا لعدم تنفيذ الحكم ، أو مبررا لها لانتهاك ماله من حجية . بل،وعلى فرض صحته ، فإنه يمكن دفعه بأن تحقيق المصلحة العامة لايمكن أن يكون سبيله النيل من حجية الأحكام ، كما لايمكن تحقيق المصالح باتباع السبل غير المشروعة ، إذ أن نبل الغاية لايبرر مطلقا عدم مشروعية الوسيلة [1] .

ومهما يكن من أمر تلك المسألة ، فإن للإمتناع المقصود عن التنفيذ صورتين ، فيصل التفرقة بينهما طريقة التعبير عنه : الإمتناع الصريح ، والإمتناع الضمنى بتعدد مظاهره . لنرى نطاق وأثر كل منهما على الحكم بالغرامة .

---

(١) محكمة القضاء الإدارى : ٣٠ مايو ١٩٥٢. الدعوى رقم ٣٤٥ لسنة ٥ القضائية. مجموعة السنة السادسة . ص : ٩٠٥.
محكمة القضاء الإدارى : ٢٩ يونيه ١٩٥٠. الدعوى رقم ٨٨ لسنة ٣ القضائية. مجموعة السنة الرابعة . ص : ٩٥٦ .

أولا : الإمتناع الصريح عن التنفيذ :

٧٧ - يتجسد امتناع الإدارة هنا فى صدور قرار صريح يحمل رفض تنفيذ الحكم . ولوضوح دلالة هذا القرار على معناه ، تمثل تلك الحالة الجرم المشهود الذى تقترفه الإدارة فى نطاق تنفيذ الأحكام الإدارية فهى لاتدع مجالا للشك فى عصيانها للحكم ، ومجاهرتها بالخروج عليه . ولذا نادرا ما تلجأ الإدارة إلى ذلك السبيل لتعبر عن ارادتها فى عدم التنفيذ ، لاسيما بعد صدور قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ بشأن الغرامة التهديدية ، وما استتبعه ذلك من صدور أوامر رئيس الوزراء إلى جميع الجهات الإدارية من خلال أعضاء حكومته ، بضرورة احترام أحكام القاضى الإدارى والعمل على تنفيذها بشكل فعال وسريع [١] .

ولكن رغم ندرة الحادثات التى جرت تطبيقا لتلك الحالة ، ومانجم عنها من قلة الأحكام فى شأنها ، يمكن القول بأن هناك عددا من الشروط تستلفت النظر من خلال منطوقها ، تعكس نظام انطباقها ، وتبين عن آلية اعمالها ، لازم توافرها حتى يترتب على القصد أثره ويستوجب الحكم بالغرامة هى :

(١) ألا توجد قوة قاهرة أو حدث فجائى يفضى إلى الإمتناع عن التنفيذ :

٧٨ - لئن كان الرأى الغالب على أن القوة القاهرة والحدث الفجائى شيئا واحدا [٢]، فإن هذا المعنى ينصرف إلى كل ظرف استثنائى شاذ يتصف من حيث مصدره بأنه من فعل الطبيعة أو خطأ إنسانى . ويتميز من ناحية طبيعته بعدم القدرة على توقعه ، وعدم الإستطاعة حال وقوعه على دفعه . وإذا كان هذا الحدث يستقر كأصل عام على نظرية الضرورة القاسم المشترك لكل ظرف استثنائى يفضى إلى تحلل الإدارة من التزامها بتنفيذ الأحكام . ويبرر صراحة امتناعها عن اجرائه ، فإنه يستقر فى ترتيب هذا الأثر على

---

(١) J.C.P. 1988 – 3 – 2008.

(٢) أ.د. توفيق فرج : دروس فى النظرية العامة للإلتزام . اسكندرية . مؤسسة الثقافة الجامعية ١٩٨٠. الجزء الأول (مصادر الإلتزام) ص : ٢٨٤-٢٨٥.

قانون الغرامة التهديدية ذاته . فالمادة الرابعة منه تحول دون تصفية الغرامة التهديدية المحكوم بها اذا ثبت للقاضى أن عدم تنفيذ الحكم كان راجعا إلى قوة قاهرة أو حدث فجائى ، بما مفاده أن هذا الحدث لايحول دون تصريح الإدارة بامتناعها عن التنفيذ [١]. ولعل هذا مايدلل عليه المفوض Pauté فى تقريره القيم فى قضية السيدة Menneret أن قانون الغرامة قد أعطى لمجلس الدولة امكانية الغاء الغرامة التهديدية حال تصفيتها ، إذا تحقق لديه توافر ظرف غير عادى أو ضرورة أفضت إلى رفض الإدارة تنفيذ الحكم الصادر فى مواجهتها[٢] . ذلك أنه بوقوع هذا الحدث ينتفى عن امتناع الإدارة ركن القصد ، وتختفى معه الإرادة الواعية التى تبصر من خلالها حقيقة ماتقدم عليه من تصرف ، ويسوغها الظرف غير العادى ، ويدفعها دفعا إلى حومة انتهاك الحجية . ولعل هذا ماعبرت عنه محكمة القضاء الإدارى فى أوليات أحكامها بقولها يشترط الا يكون للإمتناع أو للتأخير فى التنفيذ مايبرره من قوة قاهرة كوفاة رئيس الجمهورية التى تؤدى إلى تعطيل صدور القرار الجمهورى اللازم لتنفيذ الحكم [٣] .

(٢) ألا يكون قد حدث تغيير فى المركز القانونى أو الواقعى للمحكوم لصالحه:

٧٩ - يحدث فى بعض الحالات لاسيما فى منازعات الأجانب أن يحدث تغيير فى مركز الطاعن فى الفترة البينية من اقامة طعنه إلى صدور الحكم أو تلك اللاحقة له والسابقة على التنفيذ ، فيفضى إلى إعاقة الإدارة صراحة عن إجرائه [٤] . والحق أن القضاء هنا هو الذى يبرر للإدارة هذا الإمتناع حين

---

(١) BON (P.) : un progrés de L'Etat de droit : la loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes en matiére administrative et á L`exécution des jugements par la puissance publique . R.D.P. 1981. P. 5.

(٢) PAUT (J.M) : Conclusions sur C.E 17 mai 1985 – Mme Menneret. R.F.D. Ad. 1985. P.482.

(٣) محكمة القضاء الإدارى : ٩ ابريل ١٩٧٣. الدعويان رقما ١٠٣، ١٤١٩ لسنة ٢٥ القضائية . مجموعة السنة السابعة والعشرون . ص : ٢١٢.

(٤) == Rapport public 1996 sur le principp d'égalité. E.D.C.E. No:

إجرائه [١] . والحق أن القضاء هنا هو الذى يبرر للإدارة هذا الإمتناع حين يقرن حكمه كما فعلت محكمة باريس الإدارية حال ألغت قرار مدير بوليس باريس بطرد الطاعن واقتياده إلى الحدود . فقد وجهت أمرا إلى الإدارة بتسليمه ترخيص الإقامة كأثر لإلغاء القرار بشرط ألا يكون قد وقع منه مايبين صدور قرار الطرد وحكم الإلغاء مايستوجب الرفض صراحة [٢] . كما قضى بأن حكم الغاء قرار رفض تسليم أحد المجرمين بناء على طلب أحد الدول الأجنبية أن لايحظر على الإدارة رفض التسليم مرة أخرى إذا حدث تغيير فى الظروف القانونية أو الواقعية تقتضى الرفض صراحة [٣] . ولقد عرضنا فى شأن ذلك لعديد من الأمثلة مما لاتعن الحاجة معه للإستشهاد بها مرة أخرى .

(٣) ألا تكون الإدارة قد بدأت التنفيذ قبل الحكم بالغرامة :

٨٠ - لاتثريب على الإدارة إذا امتنعت صراحة عن التنفيذ ، ثم عدلت عن ذلك واتخذت الخطوات اللا زمة لحدوثه بعد تقدم المحكوم لصالحه بطلب الحكم بغرامة تهديدية لحملها عليه . فهذا العدول يشفع لها فى الا تخضع للتهديد المالى [٤] . ولا يتطلب مجلس الدولة تمام التنفيذ حتى لايؤتى الإمتناع أثره فى الحكم بالغرامة . وإنما يكتفى أن يتخذ من الإجراءات مايعكس رغبتها الجادة فى التنفيذ [٥] ، ويخضع تقدير مدى جديتها لقاضى الغرامة . وهذا يعكس نظرة مجلس الدولة للغرامة التهديدية بأنها ليست جزاءً عن خرق حدث لازم

== 48. P. 352.

(٢) TA. Paris 10 novembre 1995. Goumeziane. R.F.D. Ad 1996. P. 352.

C.E 4 juillet 1997. Leveau. Rec. p. 282.

C.E. 4 juillet 1997. Epoux Bourojak. Rec: p. 278.

(٣) C.E. 29 juillet 1994. Saniman. Rec: p. 367.

(٤) C.E. 15 novembre 1985. proust. R.D.P. 1986. P. 1185.

C.E. 13 juin 1984. Association. S.O.S. Defense: Lombard R.D.P. 1985. Note : Drago.

(٥) C.E. 10 février 1984, Mlle: Singer. Rec: p. 712.

إيقاعه لمجرد حدوثه ، وإنما هى سبيل لتحقيق غاية متى تبدت دلائل تحقيقها فلا حاجة للإلتجاء اليها . ولذلك اعتبر مجلس الدولة مجرد اتخاذ جامعة رن اجراءات توفير المعامل والإمكانيات الإدارية والمالية للطاعن بمثابة تنفيذ لحكم محكمة رن الإدارية بإلغاء رفض رئيس الجامعة ذلك ، وعدولا عن امتناعه عن تنفيذ هذا الحكم يستوجب رفض الحكم بالغرامة التهديدية ضد الجامعة [١] .

بل يكفى فى بعض الحالات مجرد أن تعلن الإدارة عن نيتها فى التنفيذ شريطة أن تتخذ موقفا له دلالته الواضحة على ذلك . ألغت محكمة Saint – Denis de la Réunion الإدارية قرارا لعمدة Saint – Marie de la Réunion بفصل السيدة Céliane ولكن رفض العمدة إعادتها إلى وظيفتها كمقتضى لتنفيذ هذا الحكم ، مما اضطرها إلى طلب الحكم بغرامة تهديدية لإجباره على التنفيذ ، وعلى اثر ذلك أرسل اليها خطابا يطلب حضورها إلى مقر العمدية لاتخاذ اجراءات إعادتها إلى ذات وظيفتها ، غير أنها لم تكترث بذلك ، مما دعا مجلس الدولة إلى رفض طلبها معلنا أنه من خلال تلك الظروف تبين أن إرادة الإقليم كانت واضحة فى تنفيذ الحكم مما لايكون معه محل لقبول طلب الحكم بغرامة تهديدية ضده [٢] .

والحق أننا لانؤيد مذهب مجلس الدولة على الإطلاق، إذ ليس بمجرد اعلان الرغبة فى التنفيذ يتحقق التنفيذ ، وإنما كان لزاما أن ينتظر لإثبات حسن النوايا بإجراء التنفيذ فعلا ، أو اتخاذ خطوات ايجابية فى شأنه ، لثبوت صدق رغبة الإدارة من عدمه ؛ حتى لايكون إظهار الرغبة فى التنفيذ حيلة تتفادى بها الحكم بغرامة تهديدية عليها ، تعود بعدها لتماطل فى التنفيذ أو تعلن الإمتناع صراحة من جديد عنه . وهذا على خلاف الوضع بشأن اتخاذ الخطوات الإيجابية لإجرائه ، إذ يتجاوز الأمر بصددها مجرد اعلان حسن النوايا ، لينتقل الى حيز التنفيذ الفعلى ببدء اجراءاته القانونية . مثل ذلك ماقضت به

---

(١) C.E. 31 octobre 1984, Melki. R.D.P. 1985. Note: Drago.

(٢) C.E. 8avril 1994. Mme Céliane Balazi. J.C. A. 1997. P. 32.

C.E. 28 mai 1986. Sté Notre – Dame des Fleurs. Rec. P. 151.

محكمة Clermont الإدارية التى ألغت قرارا لإحدى اللجان النقابية لأحد أقسام الإقليم ببيع قطعة أرض تابعة له ، ولكن المجلس البلدى لم يعبأ بالحكم ، وأعلن رفضه الإنصياع له بتصديقه على قرار البيع . وعلى اثر تقديم طلب للحكم بغرامة تهديدية ضد الإقليم لإجباره على التنفيذ ، عدل المجلس البلدى وبدأ في اتخاذ اجراءات ودية مع المشترى لم تفلح ، فاضطر إلى اتخاذ الإجراءات القضائية برفع دعوى مدنية أمام محكمة Riom الإبتدائية للفصل فى الغاء البيع، واتخاذ هذه الإجراءات يقطع بأن التنفيذ تعدى مرحلة النوايا ودخل فى طوره الفعلى . وهذا دفع مجلس الدولة إلى رفض طلب الحكم بالغرامة التهديدية ضد الإقليم [١] .

ثانيا : الإمتناع الضمنى عن التنفيذ :

٨١ - قد تواجه الإدارة تنفيذ الحكم بالصمت ، تلوذ به حينا شكل يتأكد منه رفضها القيام به ، وقد تجابهه بقرار أو إجراء مضاد يشف عن رغبتها المتعمدة فى عدم اجرائه . فى كلتا الحالتين يتجسد امتناعها الضمنى عنه .

(١) الإمتناع الضمنى بتجاهل الحكم :

٨٢ - حال أن تواجه الإدارة الحكم بالسكوت أو الصمت لمدة اربعة أشهر ، فإن هذا يمثل قرارا ضمنيا بالإمتناع عن التنفيذ ، يستلزم مواجهته بأمرين : إقامة دعوى بإلغاء هذا القرار خلال شهرين من اعلانه ، وطلب الحكم بغرامة تهديدية للإجبار على التنفيذ . فإذا مضت هذه المدة دون أن يقيم المحكوم لصالحه دعوى الإلغاء فإن هذا معناه أن قرار الرفض يصير نهائيا مما لايعطيه الحق فى تقديم طلب الحكم بالغرامة ، على اعتبار أن نهائية الرفض تحول دون قبوله . وتلك مسالة سنعود اليها لاحقا . والحق أن لواذ الإدارة بالصمت ، وارتكانها إلى السكوت فى مواجهة الحكم يعد أشهر أسلحتها فى مقاومة التنفيذ ، إذ فى الغالب تجد فيه وسيلة آمنة من لوم الرأى العام . ولعل مايؤكد ذلك أن غالبية حالات الإمتناع الإدارى عن التنفيذ تعد من هذا القبيل .

---

(١) C.E 27 juillet 1990. M. Samper. R.D.P. 1991. Note : oberdorff.

بل إن أول حكم لمجلس الدولة قضى فيه بغرامة تهديدية كان فى شأن امتناع المجلس البلدى لإقليم Maisounais – sur Tirdoire صمتا عن أن يتخذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ حكم محكمة ليموج الإدارية بإلغاء قراره الذى رخص للعمدة باتخاذ مايلزم نحو عدم تسجيل اسم السيد سيمون على النصب التذكارى للإقليم بشأن أولئك الذين ماتوا من أجل فرنسا . ولقد ظل المجلس البلدى صامتا لم يتخذ أى اجراء لتنفيذ هذا الحكم، وتسجيل اسم السيد سيمون باعتباره (مات من أجل فرنسا) مما اضطر مجلس الدولة بناء على طلب ابنته إلى الحكم بغرامة تهديدية ٢٠٠ فرنك يوميا إذا لم يتم تنفيذ حكم محكمة ليموج الإدارية خلال شهرين من اعلان المجلس البلدى بهذا الحكم وحتى تاريخ تنفيذه [١] .
مرة أخرى يمتنع اقليم Guadeloupe صمتا عن تنفيذ حكم محكمة Basse-Terre بإلغاء قرار مدير الإقليم بفصل رئيس الشئون الإقتصادية والمالية والميزانية للإقليم . وقد اعتبر مجلس الدولة أن عدم اتخاذ الإجراءات التى تقتضيه تنفيذ الحكم بإعادة المحكوم له إلى ذات وظيفته أو أخرى معادلة لها مع تسوية حالته امتناعا عن تنفيذ الحكم يستوجب الحكم بغرامة تهديدية ١٥٠٠ فرنك يوميا إذا لم يتخذ هذه الإجراءات خلال ثلاثة اشهر من اعلان هذا الحكم على أن يبدأ سريانها من اليوم الأول للشهر الرابع وتستمر حتى تمام التنفيذ [٢].
ومرة ثالثة فى ٥ مارس ١٩٨٦ الغت محكمة بواتيه الإدارية قرارا للعمدة بفصل السيدة Bechet من عملها ، وعقب صدور الحكم اجتمع المجلس البلدى ، ولكنه لم يتعرض من قريب أو بعيد لهذا الحكم ، واستمر المجلس معرضا عنه لمدة طويلة اضطرت معها المحكوم لها بالتقدم بطلب الى مجلس الدولة للحكم بغرامة تهديدية لإلزام ادارة الإقليم بالتنفيذ . وأمام تلك الظروف قضى المجلس بالفعل بغرامة تهديدية ٣٠٠ فرنك يوميا ضد الإقليم إذا لم يتم تنفيذ حكم الغاء الفصل خلال شهرين من اعلان هذا الحكم تبدأ من اليوم الأول من الشهر الثالث

---

(١) C.E 17 mai 1985. Mme Menneret. Rec: p. 149. Concl. Pauti. D. 1985. P. 583- note: Auby.

(٢) C.E 17 janvier 1997. M. jankly. J.C.A. 1997. P. 38.

وحتى التنفيذ [١]. كذلك قضت محكمة روان الإدارية بإلغاء قرار ضمنى لعمدة Vernon برفض طلب السيد Gourdain باتخاذ الأعمال اللازمة لسهولة الإنتقال على أحد الطرق العامة التابعة للإقليم والمؤدية إلى قطعة ارض يملكها. غير أن العمدة لم يعبأ بهذا الحكم ، مما اضطر المحكوم له إلى الإلتجاء إلى مجلس الدولة بطلب الحكم عليه بالتهديد المالى لحمله على التنفيذ ، وقبل المجلس هذا الطلب معللا ذلك بأنه إذا كان يناط بالعمدة بصفته سلطة عامة بالحفاظ على المال العام للإقليم ، أن يتخذ من الإجراءات الضرورية مايكفل حرية التنقل على الطرق الإقليمية . ونظرا لأنه لم يتخذ حتى تاريخ هذا الحكم أى اجراء يستلزمه أداء هده المهمة ، ويقتضيه تنفيذ حكم محكمة روان الإدارية . فإن هذا يعد مبررا كافيا للحكم على الإقليم بغرامة تهديدية ١٠٠٠ فرنك يوميا إذا لم يتم التنفيذ خلال شهرين من اعلان هذا الحكم [١] هذا إلى أن امتناع وزير الزراعة عن إصدار القرارات اللائحية اللازمة لتنفيذ قانون ١١ يناير ١٩٨٤ بشأن الوظيفة العامة فى نطاق وزارته تنفيذا للحكم الصادر بإلغاء هذا القرار الضمنى ، أفضى بمجلس الدولة إلى الحكم على الدولة بغرامة ألف فرنك إذا لم تنفذ حكم الإلغاء وتتخذ الإجراءات اللائحية خلال ستة أشهر من اعلان هذا الحكم [٢].

ولئن كانت الأمثلة على ذلك عديدة ، مما لايخرج بمدلوله عما ذكرنا ، فإن مايجمع بينها أمران : أن رفض التنفيذ واضح جلى إن لم يكن بصريح الإجراء ، فبدلالة الحال . وأنه ممتد لايقطع امتداده إلا تدخل مجلس الدولة بالحكم بالتهديد المالى بما مفاده أنه لولا هذا الإجراء لاستمرت ممانعة الإدارة

---

(١) C.E 15 avril 1988. Mme. Bechet. Rec: p. 884.

(٢) C.E 10 janvier 1996. M.Gourdain. J.C.A. 1997. P. 38.

C.E 15 octobre 1986. Mme. Leroux. Rec: p. 231. R.F.D. Ad. 1987 P. 240. Note: Morand. Deviller.

(٣) C.E 11mars 1994. M.Soulat. Rec: p. 115. A.J. 1994. P. 388 concl: Denis – linton.

إلى اجل غير معلوم [١] .

(٢) الإمتناع الضمنى بطريق القرار المضاد للحكم :

٨٣ - يمثل هذا الطريق تعارضا بين منطوق الحكم ومضمون القرار الذى تواجه به الإدارة تنفيذه . كأن يصدر حكم بإلغاء فصل موظف ، ونظرا لأن تنفيذ هذا الحكم يقتضى إعادته إلى وظيفته ، وهى لاترغب فى ذلك ، فتعمد الى الغاء هذه الوظيفة حتى تتخلص منه ، أو تلغى المحكمة قرارها برفض منح الطاعن ترخيص اقامة ، فتواجه هذا الإلغاء بإصدار قرار آخر بطرده من البلاد . وحتى يحدث الإمتناع عن التنفيذ أثره فى الحكم بالغرامة فإنه يجب ألا يكون هناك عذر من ضرورة أو تغيير فى مركز الطاعن قد اضطر الإدارة إلى اتخاذ هذا الموقف ، وإنما يلزم أن تكون مدفوعة اليه برغبة فى تحد أمر القضاء ، وامتناع دون وجه حق عن التنفيذ . ولعل هذا مادفع مجلس الدولة إلى القول بأن القرار الصادر بإلغاء وظيفة للتخلص من شاغلها بعد الغاء قرار فصله ، لايمكن أن يعفى الإدارة من تنفيذ حكم الإلغاء ، واتخاذ مايلزم لإعادة الموظف المفصول إلى وظيفته مع تسوية حالته ابتداء من تاريخ صدور قرار الفصل ، وأن القرار الذى أرسلته الإدارة إلى الموظف بأنه لايمكن إعادته إلى وظيفته ، نظرا لإلغائها بمقتضى قرار المجلس البلدى يعتبر مشوبا بعيب الإنحراف بالسلطة [٢] . وهذا بدوره ينهض مبررا لطلب الحكم بغرامة تهديدية لحمل الإدارة على تنفيذه [٣] . وتدليلا على ذلك ألغى مجلس الدولة قرار وزير التعليم المتضمن قائمة بأولئك الكفاه الذين وقع عليهم الإختيار

---

(١) HUBAC (S) et SCHOETT (J.E): chronique générale de jurispradence administrative française. A.J. 1985. P. 401.

(٢) C.E 29 juillet 1994. M. Stradella et autre. J.C.A. 1995. P. 2.

(٣) C.E 4 nouvembre 1994. Mme Leportier. J.C.P. 1995 – 2 – 22588.

C.E 15 decembre 1993. Mme Bastien. Rec: p. 972.

C.E 14 janvier 1987. Mme Loucoin. Rec: p. 5.

لشغل الوظائف الإستشارية بالإدارات المدرسية والجامعية ، نظرا لأن القرار استبعد الطاعن بطريقة تحكمية رغم مايتميز به من كفاءة وخبرة فائقة وقد كان تنفيذ هذا الحكم يقتضى اصدار قرار جديد بإعداد قائمة اخرى يدرج فيها اسم المحكوم لصالحه . غير أن عدم رغبة الإدارة فى الإستعانة به ، أفضت إلى تجاهلها هذا الحكم ، وأعدت بالفعل قائمة جديدة للعمل بها من أغسطس ١٩٩٥. ولكنها لم تتضمن اسم المحكوم له أيضا . اعتبر مجلس الدولة هذا امتناعا ضمنيا عن تنفيذ الحكم أفضى إلى أن يقضى مجلس الدولة ، وبناء على طلب المحكوم له ، بغرامة تهديدية ٥٠٠ دينار يوميا ضد الدولة حتى يتم تنفيذ هذا الحكم [١] .

الفرع الثانى

التنفيذ المعيب للحكم الإدارى

تمهيد :

٨٤ - تختلف تلك الحالة عن السابقة عليها فى أن الإدارة لاتمتنع عن التنفيذ ، ولاتتنكر له ، وإنما على العكس تتولى اتخاذ اجراءات وضع الحكم موضع التطبيق العملى . غير أنها وهى تفعل ذلك يكون فعلها معيبا لايتفق ومايبنبغى أن يكون عليه التنفيذ المقتضى قانونا . فإذا كان هذا الأخير يتوجب أن يتم كاملا ، فإنها تخالف ذلك وتؤديه ناقصا أو جزئيا ، وإن كان يستلزم أن يجرى فى مدة معقولة ، فإنها تخرج فى القيام به عن حدود المعقولية الزمنية ، وتأتيه متأخرا بشكل إن لم تضيع معه الفائدة المرجوة منه ، فإنه على الأقل يوهن من أثره .

ومن هنا إذا كانت الإدارة فى الحالة السابقة قد أخلت بالتزامها بالتنفيذ،

---

(١) C.E 14 mai 1997. Chougny. Rec: p. 1022.

فإنها فى تلك الحالة قد تقاعست عن أداء التزامها بالتنفيذ الحسن ، أى التنفيذ الكامل المنجز .

أولا : التنفيذ الجزئى للحكم :

٨٥ - لاتتعدى مهمة الإدارة تنفيذ الحكم بالشكل الذى صدر عليه ، إذ يحق لها أن تخضع ماقضى به لتقديرها ، أو تفتت بمشيئتها مضمونه ، فتختار بمحضها مايناسبها منه ، فتجرى تنفيذه ، وتترك الآخر إعراضا فلا تعمل مقتضاه . وإنما لابد أن تمتثل له كاملا مضمونا وأسبابا جوهرية وإلا عد ذلك منها افتئاتا على حجية مالم تنفذ منه ، وإنكارا لما رفضت تنفيذه مما قضى به . وهذا لاشك يعنى تدخلا فى أخص شئون القضاء ، وبغيا على مبدأ فصل السلطات الذى يحظر على أى سلطة التدخل فى عمل القضاء أو تعطيل أحكامه [١] .

ويأخذ التنفيذ الجزئى المذكور فى قضاء الغرامة التهديدية أشكالا ثلاثة:

(١) التنفيذ الناقص للحكم :

٨٦ - يقوم التنفيذ الناقص مقام عدم التنفيذ من حيث أثره فى الحكم بالغرامة التهديدية . إذ يحكم بها القاضى لإكراه الإدارة على تنفيذ ماتبقى من الحكم ؛ لأن هذا الأخير يعكس رفض الإدارة لتنفيذه ، ويعنى امتناعها الصريح عنه ، فتسرى بشأنه ذات أحكام الإمتناع عن التنفيذ سالفة البيان . ولذا قضى مجلس الدولة بغرامة تهديدية ٣٠٠ فرنك يوميا على الإدارة حتى تمتثل وتنفذ الحكم كاملا . فقد قضى بإلغاء قرارها بفصل موظفة متدربة بإحدى المستشفيات وإحالتها اليها لتصفية التعويض المستحق لها عن الفترة من تاريخ صدور قرار الفصل وحتى استلامها العمل فعلا تنفيذا لحكم الغاء الفصل . وبالفعل أعادتها إلى عملها ، ولكنها قدرت التعويض المستحق لها عن فترة غير تلك التى يقتضيها تنفيذ الحكم . اذ حددت تلك المدة بالفترة البينية من تاريخ صدور قرار

---

(١) C.C 25 janvier 1995. R.F.D. Ad. 1995. P. 790. Note : Mathieu

الفصل حتى حكم مجلس الدولة بإلغاء هذا القرار لا إلى وقت تسلم العمل فعلا . اعتبر مجلس الدولة هذا تنفيذا جزئيا لحكم الإلغاء يستوجب الحكم بالغرامة لإجبارها على استكمال التنفيذ ، بأداء التعويض عن الفترة المتبقية : من صدور حكم الإلغاء وحتى إعادة الموظفة فعليا إلى ذات عملها [١] .

أجازت المادة ٣ من قانون ١١ يوليه ١٩٧٥ فى حالة عدم تنفيذ حكم مالى أو بوجه عام حكم بإلزام معين ، تضاف إلى المبلغ المحكوم به فائدة قانونية إذا لم يتم تنفيذ هذا الحكم خلال شهرين من اعلانه . وغالبا ما تتجاهل الإدارة حال تنفيذها لأحكام الإلزام الصادرة فى مواجهتها دفع هذه الفوائد القانونية . وهنا يجئ تنفيذها للحكم ناقصا ، مما يستتبع الحكم بغرامة تهديدية لإجبارها على استكمال تنفيذه. وفى ذلك قضى مجلس الدولة بأنه إذا كانت الإدارة قد اكتفت بأداء التعويض المحكوم به ، دون الفوائد القانونية المترتبة على التأخير فى تنفيذه ، فإن هذا يعنى أنها لم تنفذ الحكم الا جزئيا مما يستوجب الحكم ضدها بغرامة تهديدية ٥٠٠ فرنك يوميا حتى تقوم بدفع هذه الفوائد [٢] .

وإذا كان التنفيذ الكامل لحكم الغاء قرار الفصل من الخدمة يقتضى أمرين : إعادة الموظف المقصود إلى ذات وظيفته ، أو أخرى متماثلة معها ، وتسوية حالته الوظيفية بأثر رجعى أى منذ صدور قرار الفصل ، فإن الإدارة إذا أعادت الموظف تنفيذا لحكم الغاء فصله دون تسوية حالته أو فعلت هذا الأخير . ولكن لم تعده إلى ذات وظيفته ، فإنها تكون قد نفذت الحكم تنفيذا ناقصا ، يستوجب الحكم بغرامة تهديدية لحملها على استكماله [٣]

.

---

(١) C.E 4 novembre 1996. Mlle. Kerbache. Rerc. p. 436.

(٢) C.E 30 juin 1997. Philippon. Rec: p. 1022.

C.E 30 janvier 1994. Mme. Loubet. Rec. p. 172.

C.E 4 novembre 1994. Winter et autre. J.C.A. 1997. P. 38.

(٣) C.E 15 decembre 1993. Mme: Bastien. Rec: p. 972.

(٢) التنفيذ المشروط :

٨٧ - . الإدارة هنا تقبل تنفيذ الحكم . ولكن بشروط تقيد من خلالها تنفيذه على النحو المقتضى قانونا . إذ هى ملزمة بذلك دون قيد ولاشرط . هنا لايمكن القول بأنها لم تنفذ ، لأنه وفقا للسياسة القضائية لمجلس الدولة يكفى أن تعلن رغبتها فى التنفيذ حتى يتحقق أثره فى عدم الحكم بالغرامة التهديدية ، ولكن لايمكن أيضا أن نقول أنها نفذته، لأن قبولها التنفيذ مرتهن بتحقق شروطها ، لذا أصدق ماينطبق على تلك الحالة أنها نوع من التنفيذ الجزئى للحكم [1] . كانت الآنسة Laucoin تعمل فى إحدى المؤسسات العامة لرعاية الأيتام (ملجأ) ولكن ادارة هذه المؤسسة فصلتها من عملها لعدم الكفاءة المهنية . فأقامت طعنا أمام المحكمة الإدارية التى ألغت القرار لعدم استناده على اسباب جدية تبرره ، ولكن الإدارة رفضت تنفيذ الحكم وإعادتها إلى عملها . فأقامت طعنا مرة أخرى فى قرار الرفض الذى ألغته أيضا المحكمة الإدارية لمخالفته لحجية الشئ المقضى به . وحيال ذلك اقترحت عليها ادارة الملجأ تنفيذا لهذا الحكم أن تقبل إعادتها إلى وظيفتها . ولكن بشرط أن تتقدم بطلب إلى الإدارة فى ذات الوقت تعلن فيه عن رغبتها فى الإحالة إلى الإستيداع لظروفها الشخصية . لم يلق هذا الحل قبولا لدى مجلس الدولة ، لأنه ينطوى على انتهاك صارخ لحجية حكم الإلغاء ، واعتبر أن الإدارة بقبولها المشروط لإعادة هذه الموظفة إلى عملها تعبر عن عدم التنفيذ الكامل للحكم ، مما يقتضى الحكم ضدها بغرامة تهديدية قدرها ٢٠٠ فرنك يوميا إذا لم تنفذ الحكم كاملا خلال شهرين من اعلانها بهذا الحكم تبدأ من أول يوم فى الشهر الثالث وحتى استكمال التنفيذ [2] .

---

(١) DUGRIP (O.): Execution des decisions de la juridiction administrative. Repertoire de contentieux administratif. Dalloz. Mise a jour. 1993. T.1. p. 21.

(٢) C.E 14 nouvembre 1987, Mlle. Laucoin. Rec. P. 5. L.P.A. 1989. No: 23. P. 11. Note: Guettier.

(٣) التنفيذ البدلى أو المغاير لمقتضى الحكم :

٨٨ – قد يغم على الإدارة حينا كيفية تنفيذ الحكم فتأتيه مغـــايرا جزئيــا لمقتضاه اعتقادا بأن هذا هو المقتضى قانونا حسب مافهمته من منطوق الحكـم ، أو استيقنته من مضمونه . فالحكم مثلا بإلغاء رفض تسـليم الوثـائق الإداريـة المطلوبة ، قد تظن الإدارة أن تنفيـذه يقتضى إعطاء المحكوم لصالحه صـور هذه الوثائق لا اصولها ، فتقدم على ذلك تستقر فى خطأ التنفيذ علـى تـأويل غير صحيح للحكم ، أو قد يقدم العمدة الى المجلس البلدى ملخصـا بالجلسـات التى عقدها بناء على تفويض المجلس له فى إجرائـها ، ظنـا أن هـذا هـو المقتضى القانونى لتنفيذ التزامه ، دون أن يدرى أن ملخص الجلسات لايكفـى وفاء بهذا الإلتزام ، وإنما يستوجب تقديم جميع هذه المحاضر ووضعها تحـت تصرف المجلس . فى مثل هذه الحالات يثور التسـاؤل عمـا إذا كـان هـذا التصرف ينطوى على إخلال بالتنفيذ ، مما يتوجب الحكم بالتـهديد المـالى . تعكس هذه الحالة مشكلة الغموض الكامن فى منطوق الحكم ، ومشكلة أخـرى مترتبة عليها هو الخطأ فى تفسير الإدارة له مما يفضى بها إلى تنفيـذ الحكـم تنفيذا غير المقصو. فعلا .

أما عن المسألة الأولى يحكمها مبدأ فصل الهيئات الذى أن كان يحظـر على الإدارة أن تأتى عمل القاضى ، فإنه يحظر على هـذا الأخـير أن يقـوم بعملها . وهذا معناه أن مشكلة تبديد الغموض أمرهـا يرجـع إلـى القـاضى ليوضح للإدارة التوجيهات اللازمة لكيفية تنفيذ الحكم ، ويقـرر فـى الحكـم التفسيرى مايراه ضروريا لوضعه موضع التطبيق . وهذا أصل يحكم المسـألة مستقر منذ وقت بعيد [١] . فى ضوء ذلك إذا صفت نية الإدارة ، ورغبت فـى التنفيذ المقتضى فعلا ، عليها الإلتجاء إلى القاضى لتبديـد غمـوض حكمـه ، وبيان كيفية تنفيذه ، حالئذ لايعرضها هذا للتهديد المالى . أما إذا فعلـت غـير

---

(١) C.E 26 december 1925. Rodiere. Rec. p. 1065. R.D.P. 1926. P. 32. Concl: Cahen. Salvador. S. 1925. 3. P. 49. Note: Haurion.

ذلك ، فيعنى أنها عدلت عن اتباع تلك الوسيلة راغبة ، فإن تنفيذها المبتسر يوجب الحكم عليها بالغرامة التهديدية ، لأنها منحت فرصة عدم التعرض لذلك ولكنها رغبت عنها . فى ضوء ذلك يمكن القول بأن الإدارة إذا أخطأت فى تفسير الحكم وتعرفه على غير المقصود ، تكون قد أوقعت نفسها فى شرك التنفيذ الجزئى ، مما يمثل مسوغا لخضوعها للتهديد المالى حتى تنفذه تنفيذا كاملا يعمل مقتضاه . وفى ضوء ذلك لايمكن قبول ماذهبت اليه محكمة القضاء الإدارى من أن : الإدارة لاتسأل فى حالة الخطأ الفنى اليسير فى تفسير القاعدة القانونية ، ذلك أن الإدارة لاتتنكر للحكم ولاتتجاهله . وهى إذ تعطى القاعدة القانونية معنى غير المقصود منها قانونا ، فيكون خطأ الإدارة فى التفسير مغتفرا إذا كانت القاعدة غير واضحة وتحتمل التأويل .. [١].

رغم تقديرنا لمنطق هذا الحكم ، فإنه لايمكن قبوله على الإطلاق ؛ وإلا نكون قد أعطينا الإدارة فرصة لأن تلعب على حبائل غموض الحكم لتنفذه كما يترآى لها.. وعلى فرض صحة ذلك ، ماهو المعيار الدقيق الذى يمكن على هديه معرفة ما إذا كان الخطأ فى التفسير يسيرا أم جسيما ؟ . بل وماهو قدر عدم وضوح القاعدة المختلف حول تفسيرها حتى يقال أن خطأ الإدارة بشأن تفسيرها يكون مغتفرا ؟ . ثم ماهو ذنب المحكوم لصالحه لكى يعامل بمقتضى تفسير خاطئ لقاعدة حسمت على أساسها منازعته . وإذا كانت هذه القاعدة حمالة لعدة أوجه فلمَ لاينبرى القاضى تلقائيا فيحدد فى منطوق حكمه كيفية تنفيذ الحكم كما فعلت حديثا محكمة استئناف بوردو الإدارية حال حددت الإجراءات اللازمة لتنفيذ حكم ألغى بعض الإجراءات اللائحية بعدما تعددت حالات تأخير تنفيذ هذا النوع من الأحكام . وهو ذاته مادرج أيضا عليه عمل مجلس الدولة[٢] . وذات الشئ بالنسبة لمحكمة رن الإدارية التى افادت الإدارة برأيها

---

(١) محكمة القضاء الإدارى : ٤يناير ١٩٦٠. الدعوى رقم ٢٧٠ لسنة ١٠ القضائية. مجموعة السنة الرابعة عشر. ص : ١٨١ .

(٢) Rapport public de conseil d'Etat. 1998. E.D.C.E 1999. No: 50. P. 154-155.

فى كيفية تنفيذ الحكم الصادر منها بناء على طلبها حال غم عليها أمر تنفيذه [1].
ولعل هذا أصبح ميسورا بعد أن ألغى المشرع الفرنسى الحظر الذى كان مفروضا على القاضى الإدارى بألا يوجه أمرا إلى الإدارة بما يراه مناسبا لتنفيذ حكمه . بل وإذا كان هذا الحظر لازال مفروضا على القاضى الإدارى المصرى ، فلما لايكون حسم تلك المسألة من خلال دعوى تفسير الحكم ، دون أن نتلمس للإدارة عذر الخطأ الفنى اليسير الذى يمكن أن تتخذه مطية للنيل من حجية الأحكام .

على أية حال يقوم التنفيذ المبتسر أو المختصر أيا كان سببه مقام عدم التنفيذ ، ويمثل مبررا للتهديد المالى . وتطبيقا لذلك اعتبر مجلس الدولة تنفيذا مبتسرا للحكم ما قامت به اللجنة الإقليمية لإعادة التنظيم التعاونى تنفيذا لحكم محكمة كان الإدارية بإلغاء قرارها المتعلق بتقسيم الأراضى الواقعة فى اقليم Boitron ، وما يترتب عليه بالنسبة للسيدة Leroux. إذ اللجنة قررت مخالفة لهذا الحكم أن تعيد إلى الطاعنة قطعة أرض مما أعادت تنظيمه ، ورفضت أن تعيد اليها قطعة أخرى بمساحة مختلفة ، على أن تعوضها عن ذلك بدفع قيمتها التجارية.واعتبر مجلس الدولة أن قرار ٧ يوليه ١٩٨٣ لايعدو أن يكون تنفيذا جزئيا للحكم سالف الذكر ، مما يقتضى الحكم على الدولة بغرامة تهديدية ٢٠٠ فرنك يوميا إذا لم تنفذ الحكم كاملا خلال شهرين ، تبدأ من اليوم الأول من الشهر الثالث وحتى تمام التنفيذ [2] .

ثانيا : التنفيذ المتأخر للحكم :

٨٩ - شرطان يجب توافرهما لكى يكون التأخير فى التنفيذ ذا أثر فى الحكم بالغرامة التهديدية : أن يكون لمدة غير معقولة ، والا تكون هناك أسباب سائغة تبرره .

---

(١) Rapport public 1996 sur le principe d'egalité. Conseil d'Etat. F.D.C.E 1997. No: 48. P. 235.

(٢) C.E 15 octobre 1986. Mme. Leroux. Rec: p. 231. D. 1987 p. 196. Note : Llorens. A.J. 1986. P. 716.

(١) وجوب أن يكون التأخير لمدة غير معقولة :

٩٠ – يمثل شرط المدة المعقولة قاعدة اساس بالنسبة لمجلس الدولة يحدد على ضوئها ما إذا كانت الإدارة نفذت الحكم فى موعده أم جاء تنفيذها متأخرا . غير أن المشكلة أنه لايوجد معيار منضبط يمكن على هديه معرفة متى تكون مدة التنفيذ معقولة ، ومتى لاتكون كذلك ، فأمر تحديدها يختلف تبعا لطبيعة المنازعة ، وقدر مايحتاجه الحكم من إجراءات لتنفيذه [١] . ولكن هذا لايعنى أن للإدارة مطلق الحرية فى اختيار وقت التنفيذ ، إذ أن القضاء يهتدى هنا بمعيار زمنى . يطبق حالة ألا توجد صعوبات تعترض التنفيذ ، وحين لايكون الحكم من الأحكام الوقتية أو المستعجلة ، مفاده أن مدة أربعة اشهر تعد مدة معقولة لتنفيذ الحكم . بحيث أن نفاذها دون إجرائه . يعتبر بمثابة رفض ضمنى للتنفيذ [٢] . يعطى المحكوم لصالحه حق اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لإجبارها عليه [٣] .

وهذا إن كان الأصل الذى يجرى عليه تحديد المدة المعقولة للتنفيذ ، فإن المشرع بمقتضى قانون ٨ فبراير ١٩٩٥ من خلال التعديلات التى أدخلها على تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية ، وقانون الغرامة بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة أعطى للقاضى المختص سلطة تحديد مدة لتنفيذ الأوامر التى وجهها من خلال حكمه إلى الإدارة ليتم التنفيذ خلالها ، على نحو ما رأينا تفصيلا . بما مفاده أن عدم تنفيذ الإدارة لتلك الأوامر خلال هذه المدة تعتبر اخلالا بالتنفيذ ، ويستوجب توقيع الغرامة التى قصى بها لحملة عليه ، بغض النظر عن مضى الأربعة الأشهر أو عدم انقضائها، إذ ان تطبيقها مرتهن بألا يحدد القاضى ميعادا للتنفيذ فى منطوق حكمه .

---

(١) C.E 21 decembre 1977. Brinom-cherbuliez. Rec: p. 532.

(٢) DUGRIP (O): op. cit. P. 5.

(٣) GOUAUD (C.) : la loi du 16 juillet 1980 et le conseil d'Etat ou la volonté de legislateur face au pouvoir du juge administratif. L.P.A. 17 février 1989. P. 4 .

وعلى الرغم من ذلك تعد مشكلة تأخير التنفيذ بشكل يتجاوز هذه المدد المشكلة الأساسية التى يتعرض لها تنفيذ الأحكام فى فرنسا ، بعد أن كادت تختفى تماما مشكلة الإمتناع صراحة عنه . بل تعد هى المجال الأساسى لإعمال نظام الغرامة . ويكفى أن ندلل على ذلك بأن أقل مدة لتنفيذ غالب الأحكام التى عرضناها سلفا كانت عامين ، وأن أول حكم صدر من مجلس الدولة بغرامة تهديدية كان بشأن عدم تنفيذ حكم محكمة ليموج الإدارية الذى استغرق عدم تنفيذه ثمان سنوات تقريبا [١] .

(٢)عدم وجود أسباب مقبولة للتأخير فى التنفيذ :

٩١ - يمكن للإدارة أن تتجاوز بالتنفيذ المدة المعقولة ، أو المدة القضائية أى التى حددها القاضى بمنطوق حكمه ليجرى التنفيذ خلالها كما ذكرنا . ولكن هذا التجاوز شرطه أن يوجد سبب سائغ قبوله ، كانت الإدارة حياله فى ضرورة لتأخير التنفيذ عن موعده . فإن انتفى هذا السبب عد ذلك تقاعسا أو امتناعا عن التنفيذ يستوجب خضوعها للتهديد المالى . ولعل هذا ماقصدته المحكمة الإدارية العليا بقولها ... " إذا تراخت الجهة الإدارية فى تنفيذ الحكم مدة طويلة دون مبرر من الواقع أو القانون ، تكون قد تمادت فى الإمتناع عن تنفيذ حكم قضائى نهائى .. " [٢] . وفيه أيضا تقول محكمة القضاء الإدارى ... " على الإدارة دائما المبادرة بتنفيذ الأحكام فى وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها ، فإن هى تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن التنفيذ فى وقت مناسب اعتبر هذا الإمتناع بمثابة قرار ادارى سلبى مخالف للقانون " [٣].

---

(١) MORANO – DEVLILLIER (J.): note sous C.E. 17 mars 1985. Mme. Menneret. J.C.P. 1985 – 2 – 20448.

(٢) المحكمة الإدارية العليا : ٢٤ فبراير ١٩٧١. الطعن رقم ١٠٧٦ لسنة ١٨ القضائية . مجموعة السنة الرابعة والعشرين . ص : ٧١.

(٣) محمكمة القضاء الإدارى : ٣٠ يونيه ١٩٥٧ الدعوى رقم ٦٢٥٥ لسنة ٨ القضائية . مجموعة السنة الحادية عشر . ص : ٦٣٠.

وإذا كانت تلك الأحكام وهى تردد الأصل المعمول بــه فــى القضـــاء الإدارى الفرنسي ، تحدد معالم التنفيذ المتأخر أو المتراخى ، وتبيـــن أثــره ، فإنها أيضا أتت فى ذات الوقت بموجبات الإعفاء من تبعاته . فاستوجب للإعفاء من الجزاء المترتب عليه ، أن تكون هناك من الأسباب ما يبرره . والأســباب المبررة للتأخير هى أيضا مما يستقل بتقديره قاضى الغرامة ؛ إذ لايوجــد لــها معيار دقيق يمكن أن نميز به بين السبب المبرر وغير المبرر . وإن كان هــذا لايمنع أن هناك أسبابا لايمكن الإختلاف حول اثرها المفضى إلى التأخير ، وقد مضت بنا طائفة منها . هذا إلى أن قسم التقرير والدراسات بمجلــس الدولــة ، وهو الجهة المنوط بها متابعة تنفيذ الأحكام الإدارية، وتذليل صعابها مع الجهات الإدارية المعنية كما سبق الذكر ، قد أورد فى تقاريره السنوية بعضــا منــها ، وكان من أبرزها المشاكل المالية التى تعوق تنفيذ هده الأحكام . من ذلك عـــدم وجود اعتمادات مالية لازمة لتنفيذ الأحكام الصادرة فـــى منازعـــات الوظيفـــة العامة (١) ، وضعف الموارد الإقتصادية والمالية لبعض الأقاليم التى تحول دون تنفيذ أحكام التعويض (٢) . وهذا يستتبع تأخير التنفيذ لمدد غير معلومة حتى يتـم توفيرها .

هذا إلى أن للقضاء الإدارى المصرى اتجاها فى شــأن تلــك الأســباب ينطلق من تاثره بالمشكلات الأساسية التى يعانى منها النظام الإدارى لدينا مـــن هذا القبيل ماقضت به محكمة القضاء الإدارى من أنه ... إذا كان التأخير فـــى التنفيذ يرجع إلى تبادل المكاتبات بين الوزارة ووزارة المالية وديوان الموظفيـــن للرجوع اليها فى شأن تنفيذ هذه الأحكام ولم يكن التأخير نتيجـــة تقصـــير مـــن الوزارة ... يكـــون طلب التعويض علـــى غير أساس سليـــم من القانون متعينا

---

(١) Rapport Publique de conseil d'Etat. 1992. E.D.C.E. 1993. No: 44. P. 108 et ss.

(٢) Rapport Publique de conseil d'Etat. 1990. E.D.C.E 1991. No: 42. P. 133.

رفضه [١] .

ومرة أخرى يتمثل السبب المبرر للتأخير فى قولها بأن ... التأخير فـــى تنفيذ الحكم لاينبغى أن يتجاوز مجرد تسلسل الإجراءات العادية بحيث لايشــوبها تعسف ظاهر أو رغبة متعمدة فى تعطيل تنفيذ الحكم أو تحد لأمر القضاء بــــل مرجعها إلى نظام الروتين العادى وما يتسم به من بطء ومبالغة فى الحيطــــة ، مبالغة قد لاتخلو من التعقيد .. [٢] .

ويسجل تقرير مجلس الدراسات والوثائق بمجلس الدولة الفرنسى الصادر عام ١٩٩٩ سببا مبررا لتأخير تنفيذ الأحكام الإدارية يتماثل مع تلك التى ذكرنــا بخصوص القضاء الإدارى المصرى ، إذ يذكر التقرير أن العديد من المحـــاكم الإدارية تشكو من تأخير تنفيذ أحكامها لمدد تتجاوز المعقول ، وتعلن أن ســبب ذلك يعود إلى التنظيمات الإدارية الداخلية للإدارات المعنية بالتنفيذ . هذا إلـــى أن محكمة جرونبل الإدارية قد أكدت أن صعوبات مايعترض تنفيـــذ أحكامــها يعود إلى أن تنفيذها كان يقتضى تدخل جهات ادارية غير تلك التى صدر فـــى مواجهتها الحكم مثل ذلك ضرورة الرجوع إلى المركز القومى للوظيفة العامـــة الإقليمية ، حال تنفيذ حكم الغاء فصل أحد الموظفيـــن العــاملين لــدى أحــد الأشخاص العامة الإقليمية ، لتسوية حالته الوظيفية تنفيذا لهذا الحكم [٣]

---

(١) محكمة القضاء الإدارى : ١٨ نوفمبر ١٩٥٣. الدعـــوى رقــم ٩٢٢ لســنة ٦ القضائية . مجموعة السنة الثامنة . ص : ٩٧٢.

(٢) محكمة القضاء الإدارى : ١٥ ابريل ١٩٥٣. الدعويان رقما ٦٠٧، ٦٠٨ لســنة ٤ القضائية . مجموعة السنة السابعة ، ص : ٨٨٨ .

(٣) Rapport public 1999. Jurisp rudence et avis de 1998. E.D.C.E. 1999. No: 50. P. 154.

الفصل الثانى
إجراءات الغرامة التهديدية

تمهيـــــــد :

٩٢ - بتوافر الشروط السابقة ينشأ لذى الشأن حق فى اتخاذ اجـــراءات الحكم بالغرامة للقضاء على عنت الإدارة وممانعتها فى تنفيذ الحكـــم الصـــادر لصالحه . ويبرز من جهة اخرى للقاضى الإدارى دور جديـــد فـــى التدخـــل لحملها عليه كرها ، يؤكد به ، ولأول مرة ، فاعليته فى تنفيذ أحكامه .

وبنشوء هذا الحق ، وظهور مقتضيات أداء هذا الدور ، تبدأ منازعـــة أو خصومة جديدة ، إن كانت تتماثل مع تلك التى حسمها الحكم المـــراد تنفيـذه ، فإنها تتباين عنها ، على الأقل سببا وموضوعا . إذ أن مناطها الإخلال بتنفيـــذ هذا الحكم ، ومحلها الحكم بالتهديد المالى لإجبار الإدارة عليه . وهـــذا بـــالقطع سبب مغاير ، وموضوع مختلف ، عن سبب وموضـــوع الدعـــوى الصـــادر بشأنها . حتى غايات أطرافها لاسيما القاضى والمدعـــى متمـــيزة ، فـــالأول يستهدف بها كفالة احترام حجية ماقضى به ، والآخر يتطلع من خلالـــها إلـــى الحصول على المنفعة التى حملها اليـــه ذات الحكم بشـــكل بالـــغ الســـرعة والفاعلية [١].

وإذا كانت تلك المنازعة تخضع كغيرها من المنازعـــات لـــذات النســـق الإجرائى المتتابع ، وتمضى مثلها بنفس الطرق التى تمر بـــها منـــذ افتتاحـــها بطلب أصلى وحتى انقضائها بحكم نهائى ، فإن لها فضلا عـــن ذلـــك ذاتيـــة اجرائية تميزها عن غيرها ، إن كانت تتصل بالإجراءات العامة اتصال الفـــرع بالأصل ، فإن لها من الخصوصية مايضفى عليها جوانب متباينة من التميز .

إذن تحديد تلك الإجراءات يعتمد على أمريـــن : خصوصيـــة منازعـــة الغرامة . وهى خصوصية لاينفيها اعتبارها فى الأصل منازعة فرعيـــة يتـــأثر الحكم فيها قبولا أو رفضا بما آل اليه تنفيذ الحكـــم الصـــادر فـــى المنازعـــة

---

(١) GALABERT (J.M.) : L'application par le conseil d'Etat. des dispositions de la loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes. Mél: Peiser. Grenoble. Presses universitaires des Grenoble. 1995. P. 241.

الأصلية، ولعل هذا مايعكس وجه تميزها الإجرائى الذى يؤكده تعدد مرجعيتها القانونية باعتبارها نتاج نصوص قانونية ولائحية مستعرة التعديل ، متلاحقة التغبير منذ قانونها الأول الصادر فى ١٦ يوليه ١٩٨٠ . وهذا مفاده أن المشرع لم يدع أمرها إلى الإجراءات العامة لتنظم وفقا لها ، وإنما أثرها بفيض اجرائى خاص يتفق وتلك الطبيعة . أما الآخر فيدور حول مراحلها القضائية ، إذ تجرى من تلك الناحية على مرحلتين : مرحلة الحكم بالغرامة ومرحلة تصفية الغرامة المحكوم بها فى المرحلة السابقة . وكلا المرحلتين له دورة اجرائية تتلاءم مع وظيفتها فى ضوء ماذكرنا سلفا .

وتفصيل القول فى اجراءات الغرامة فى نطاق هاتين المرحلتين، يستلزم أن نبدأ بحديث عن الإجراءات المتعلقة بمرحلة الحكم بها فى مبحث أول. ثم نثنى بآخر عن النظام الإجرائى لمرحلة تصفيتها .

المبحث الأول

إجراءات الحكم بالغرامة التهديدية

تمهيد وتقسيم

٩٣ - لئن كان الطلب يمثل فى فقه المرافعات العربة الفنية التى تحمل إلى المحكمة ادعاءات الخصوم وصولا إلى الحكم فيها [١] ، فإنه يعد فى تشويع الغرامة وسيلة الإقتضاء الأساسية للحكم بها إذ جعله المشرع الأداة الفاعلة التى تحرك القوة الكامنة فى اجراءات هذا الحكم نحو اصداره . حتى فى الحالات التى اناط فيها بمجلس الدولة سلطة الحكم مباشرة بالغرامة ، أى دون طلب صريح بذلك ، كان للطلب أيضا دوره غير المنكور فى بدء الإجراءات نحو دفع المجلس إلى التصدى للحكم بها من تلقاء نفسه . حقا أن ذا الشأن لم يطلب ، فى تلك الحالة ، من المجلس أن يقضى له بغرامة تحمل الإدارة

---

(١) أ.د. نبيل عمر : قانون المرافعات ... المرجع السابق . ص : ٢٨٩ .

على تنفيذ حكمه ، وإنما يقدم الطلب ملتمسا مساعدته فى اجرائه بشكل قد يفضى بتتابع الإجراءات الى أن يقضى بها المجلس . ولكنه على اية حال طلب لولاه لما أقدم المجلس على اصدار هذا الحكم .

إذن هناك نوعان من الطلبات تفضى إلى الحكم بالغرامة : طلب الحكم بالغرامة صراحة ، وطلب المساعدة فى التنفيذ demande d'aide á L'execution الذى قد ينتهى إما بقبول الإدارة طائعة تنفيذ الحكم ، وإما بإصدار الحكم بالغرامة لإجبارها عليه . وإذا كان الإثنان يختلفان فى موضوعهما ، فإنهما يلتقيان فى الخضوع لذات الإجراءات المتعلقة بالفصل فيهما أمام قاضى الغرامة . لاسيما فيما يتعلق بسلطات هذا الأخير فى الحكم بالغرامة كأثر اجرائى لهما .

اذن اعتدادا باعتبار الطلب مدار اجراءات الحكم بالغرامة ، تتنوع هذه الأخيرة إلى نوعين : اجراءات تنتظم وفقا لها طريقة تقديمه الى المحكمة المختصة أو قاضى الغرامة وتتميز بأنها اجراءات افتتاحية يقتصر دورها على مجرد اتصال قاضى الغرامة بمنازعتها . والأخرى اجراءات مرحلة الفصل فى هذا الطلب . وهى اجراءات يقترن بدؤها بانعقاد خصومة الغرامة ، وتنتهى بإصدار الحكم فيها قبولا أو رفضا .

وعلى هذا الأساس ، نعرض فى مطلب أول للنظام القانونى لطلب الحكم بالغرامة ، ثم نتناول الإجراءات المتعلقة بالفصل فيه انتهاء إلى صدور حكم بشأنها ، وذلك فى مطلب ثان .

المطلب الأول

النظام القانونى لطلب الحكم بالغرامة

تمهيد :

٩٤ - باعتباره الأداة الإجرائية للحصول على حكم بالغرامة يتنوع

الطلب تبعا لطريقة إحداث أثره إلى نوعين : طلب مباشر للحصول علـى هـذا الحكم ، وآخر غير مباشر يطلق عليه طلب المساعدة فى التنفيذ ، قـد يكـون مآله صدور هذا الحكم ، إذا عجزت السبل الودية لقسم التقريـر والدراسـات بمجلس الدولة على أن يساعد صاحب الشأن فى الحصول علـى تنفيـذ ارادى للحكم الصادر له ، حالئذ لايكون هناك مناص من الحكم بالغرامة لحمل الإدارة عليه كرها . وهذا مقصد المشرع مما نص عليه فى المادة الثانية من قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ بأنه : فى حالة عدم تنفيذ حكم صادر عن القضاء الإدارى يكـون لمجلس الدولة ولو مباشرة d'office الحكم بغرامة تهديديـة ضـد الشـخص الإعتبارى العام أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام بقصد ضمان تنفيذه .

وهكذا ، وفى نطاق هذين الإجراءين ، نعرض فى فرع للنسق الإجرائى للطلب الصريح بالحكم ، ثم نبين نظام طلب المساعدة فـى التنفيـذ باعتبـاره طريقا قد يفضى إلى ذات الأثر فى فرع ثان .

الفرع الأول

الطلب الصريح بالحكم بالغرامة

تمهيـــد :

٩٥ – يحفل تشريع الغرامة بتعديلاته ولوائحه بسبل اجرائية بشأن الطلب الذى يتقدم به ذو الشأن مباشرة للحكم بغرامة تهديدية . ورغبة فى تيسير مهمة البحث بشأنها يمكن حصرها فى أنواع ثلاثة : اجراءات تتعلق بالطلب ذاتـه ، وأخرى ترتبط بأطرافه ، وأخيرة تتصل بمدى جواز تعدده لكفالة تنفيـذ حكـم واحد .

أولا : الإجراءات المتعلقة بالطلب ذاته :

٩٦ – تـدور تلك الإجراءات حـول الشكل الذى ينبغى أن يكون عليه،

والميعـــاد الذى يجرى خلاله ، والجهة التى يقدم اليها ، ومدى جواز التنـــازل عنه بعد تقديمه .

٩٧شكـل الطلــب :

٩٧ – لايشترط أن يكون للطلب شكل معين غـــير أن يكـون مكتوبـا باعتبار ذلك أثرا لخصيصة الكتابة التى تتميز بها اجراءات التقاضى الإداريـــة بوجه عام [١] ، فضلا عن أنه بالطلب يتحدد نطاق خصومة الغرامة موضوعيـا وعضويا . ولذا يلزم أن يرد فى صحيفة مكتوبا حتى يمكن الوقـوف بسـهولة على موضوع وسبب وأطراف هذه الخصومة لاسيما وأن غالبية هذه العنـاصر خاصة الموضوع والسبب ، ستظل بذات نطاقها حتى يصدر الحكم بشـأنها . بقى أن نعرف حكم مسألتين متعلقتين بشكل الطلب علـى جـانب كبـير مـن الأهمية.

(أ) مدى لزوم رسم الدمغة :

٩٨ – إذا كان لابد أن يقدم الطلب مكتوبا ، فهل يلزم أيضـا أن يكـون مدموغـا ؟ أى محررا على صحيفة مدموغة رسم الدمغـة droit de timbre وقدره مائة فرنك عن كل طلب ؟ وفقا لمادته التاسعة أعفى القانون رقـم ١٤٦٨ لسنة ١٩٧٧ بشأن مجانية اجراءات التقاضى الصادر فى ٣١ ديســمبر ١٩٧٧ الطلبات التى تقدم أمام القضاء الإدارى من الإلتزام بتقديمـها علـى صحيفـة مدموغة Papier timbré ، وذلك ابتداء من سريانه فى اول يناير ١٩٧٨ [٢] . غير أنه بصدور القانون رقم ١٣٥٢ لسنة ١٩٩٣ فى ٣٠ديسمبر ١٩٩٣ عدلـت المادة ١٠٨٩ من تقنين الضرائب لتحدد نطاق هذا الإعفـاء بتوافـر الشـروط المنصـوص عليهـا فى المادة ١٠٩٠ من ذات التقنين . وهذه الأخيرة تقصر

---

(١) RIVERO (J.) et WALINE (J.): op. cit. P. 184.

(٢) LEULMI (S.): Frais de justice. Répertoire de contentieux administratif. Dalloz. Maise a jour 1993. T.1. P.2.

الإعفاء على الطلبات التى تقدم عن أشخاص تتوافر فيهم الشروط اللازمة للإستفادة من المساعدة القضائية الكلية أو الجزئية وفقا لقانون ١٠ يوليه ١٩٩١ بشأن المساعدات القضائية . ووفقا لهذا القانون يشترط للإستفادة من هذه المساعدة أن يكون دخل الطالب اقل من الحد الأعلى المقرر قانونا . وهذا الأخير دائم التغير من وقت لآخر . غير أنه كان ابان تلك الفترة يعادل ٣٤٦٥ فرنك شهريا بالنسبة للحصول على المساعدة القضائية الكاملة والتى تشمل الإعفاء من كافة المصاريف الإجرائية بما فيها أتعاب المحاماة Les honoraires des avocats ، ومصاريف الخبرة ، أما المساعدة القضائية الجزئية ، فقد كان يلزم للحصول عليها أن يكون دخله ٥٢٥٠ فرنك شهريا .

ونظرا لأن تلك الأحكام كانت تسرى بالنسبة لطلبات الغرامة ، بمقتضى المادة ٥٩ - ٣ من لائحة ٣ يوليه ١٩٦٣ التى نصت على سريان ذات الأحكام التى تسرى على الدعاوى والطلبات والمذكرات التى تقدم أمام القضاء الإدارى على طلبات الحكم بغرامة تهديدية ، فإن هذا معناه سريان أحكام الإعفاء من رسم الدمغة سالفة البيان على هذه الطلبات . وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة برفض طلب بالحكم بغرامة تهديدية قدم متجاهلا رسم الدمغة ، وبين المجلس أسانيد رفضه بأن الطالبة ، وقد قدمت طلبها على صحيفة غير مدمغة ، لاتتوافر بالنسبة لها شروط الإعفاء من رسم الدمغة وفقا للمادة ١٠٩٠ من التقنين العام للضرائب [١] .

وإذا كان مجلس الدولة مستقرا على اعتبار طلب الحكم بالغرامة طلبا مستقلا ، يحمل مضمونا لمنازعة جديدة يوجب الخضوع لرسم الدمغة ، فإن محاكم الإستئناف الإدارية تتباين وجهة نظرها حول تلك المسألة ، أى مدى اعتباره طلبا مستقلا يلزم تأدية رسم الدمغة كشرط لقبوله ، أم طلبا متلازما مع الطلب الأصلى أو امتدادا له يغنى فى تسديد هذا الرسم تأديته على الطلب الأصلى . محكمة استئناف ليون الإدارية سارت فى ذات اتجاه مجلس الدولة ،

---

(١) C.E 6 fevrier 1995, Mme. Petillon. J.C.A. 1997. P. 25.

وذهبت إلى اعتباره طلبا مستقلا فى مفهوم تقنين المحـــاكم الإداريـــة ومحـــاكم الإستئناف الإدارية ، واستلزمت ضرورة خضوعه لرسم الدمغة أثرا لذلك [١] .

ولكن محكمة استئناف نانت الإدارية كان لها فى المســـــالة رأى آخـــر . تاثرت فيه بماذهبت اليه السيدة Coênt Bochard مفوض الحكومة فى تقريرهـــا الذى ساقت حججا منطقية لإعفاء طلب الحكم بالغرامة باعتباره طلبا لتنفيذ حكـم من رسم الدمغة ، ومما جاء به أن خضوع هذا الطلب لرســـم الدمغـــة يعنـــى اخلالا بالمساواة الفعلية بين المتقاضين فى هذا النطاق ، إذ أن المتقاضى الــــذى يطلب الحكم بالغرامة اثناء نظر الدعوى الأصلية - المقصود هنا الطلب الســابق على صدور الحكم كما بينا سلفا - وفقا للمادة ٨ / ٢ من التقنين ، لايخضـــــع لرسم الدمغة فيما يتعلق بهذا الطلب . فهو يسدد رسما واحــــدا هــو المتعلــق بالطلب الأصلى فحسب [٢] . أما المتقاضى الذى انتظر حتى صـــدور الحكـــم ، وامتنعت الإدارة عن تنفيذه - أى الطلب اللاحق لصدور الحكم يخضع لــــهذا الرسم إذا قدم إلى المحكمة وفقا للمادة ٨ /٤ من التقنين . طلبا لكفالـــة تنفيـــذه . وهذا يقطع بعدم المساواة بين المتقاضين الذين يســـعون إلــــى تنفيـــذ الأحكـــام الصادرة لصالحهم ، لأن المغايرة فى وقت تقديم الطلب لاتبرر الإخلال بمبــــدأ المساواة فى هذا الشأن مطلقا . من ناحية أخرى أن طلب التنفيذ المقـــدم لاحقـــا وفقا للمادة ٨ - ٤ من التقنين لايعد اجراء منفصلا عن النزاع السابق أى الــــذى صدر فيه الحكم المراد تنفيذه ، ولكنه فى حقيقته اجراء منهى لــــهذا الـــنزاع أو متمم لإجراءاته ، يجد مبرره فى إجبار الشخص العام على تنفيذ الحكم الصادر بشأنه والذى رفض تنفيذه طواعية . أنه من الظلــــم أن نفـــرض هـــذه العقبـــة الإجرائية - أى رســـم الدمغة - مهما كانت رهيدة القيمة على حق الشخص فى

---

(١) CAA Lyon 26novembre 1996, Sc. les Hauts de Saint Michel. A.J. 1997 p. 280

(٢) C.E 25 mars 1996. Commune de Saint- francais. R.F.D. Ad 1996. P.

تنفيذ الحكم الصادر لصالحه [١] .

استلفتت تلك الحجج نظر المحكمة ، فأعلنت تحت تأثيرها ، اعفاء طلب الحكم بالغرامة أو تنفيذ الحكم بوجه عام من رسم الدمغة ، وقالت فى ذلك ... لما كان محل الطلب كفالة تنفيذ حكم صادر عن محكمة ادارية أو محكمة استئناف ادارية ، وذاك أيضا سببه ، فإنه لايمكن اعتباره عريضة دعوى مستقلة فى مفهوم تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية . ولذا فإن ايداع هذا الطلب لايستوجب دفع رسوم الدمغة المنصوص عليها فى المادة ١٠٨٩ من تقنين الضرائب ، والمادة ١٠من قانون ٣٠ديسمبر ١٩٧٧. ومن ثم يكون دفع المحكوم عليه بعدم قبول طلب السيد Allais لأنه لم يؤد رسم الدمغة يكون فى غير محله متعينا رفضه [٢] .

(ب) مدى ضرورة توقيع محام على الطلب :

٩٩ – الأصل الإجرائى يقضى بضرورة توقيع محام مقبول أمام مجلس الدولة، إذا كان الطلب سيقدم اليه ، أو أمام المحاكم الإدارية أو محاكم الإستئناف الإدارية حال أن يقدم اليها ؛ وذلك لضمان جديته من جهة ، والتثبت من أنه حرر بمعرفة من لديه خبرة بالقانون مما يؤكد صحة صياغته القانونية وسلامة أسانيده فلا يضيع وقت المحكمة هدرا فى الفصل فى طلبات غير مؤسسة قانونا [٣] .

على خلاف ذلك أعفى المشرع طلب الحكم بالغرامة التهديدية من شرط توقيع محام لقبوله سواء بالنسبة لذاك الذى يقدم أمام مجلس الدولة – المادة

---

(١) COENT – BOCHARD: conclusions sur CAA. Nantes: 11decembre 1996. M. Allais. A.J. 1997. P. 280.

(٢) CAA. Nantes : 11 decembre 1996. M. Allais. A.J. 1997. P. 307.

(٣) DOUCELIN (M.): le ministére de L’avocat devant la juridiction administrative. Paris. Thése (dactylo). 1980. T.1. p. 5.

الثانية من لائحة ٣٠ يوليه ١٩٦٣- أو الذى يقدم الى المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية وفقا للمادة ١١ من لائحة ٣ يوليه ١٩٩٥. ويرتب المشرع أثرا هاما على هذا الإعفاء مفاده أنه يكون لذوى الشأن تمثيل انفسهم أمام قاضى الغرامة حال الفصل فى الطلب ، أو توكيل أحد الأشخاص حتى ولو كان من غير المحامين شريطة أن تتوافر فيه أهلية التقاضى ، وأن تثبت لديه صفته الإجرائية أو علاقته بمن يمثله قضائياوفقا للمادة ١٠٨ من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية .

(٢) ميعاد الطلب :

١٠٠ - نعنى بميعاد الطلب هنا الفترة الإجرائية اللازم انقضاؤها لتقديم الطلب أمام قاضى الغرامة . وهو يتميز بأنه ميعاد كامل وليس من المواعيد الناقصة ، ولذا لايمكن تقديم الطلب إلا بعد تمامه. فإن قدم قبله قضى بالطبع بعدم قبوله لأنه حالئذ يعتبر طلبا سابقا للميعاد demande prématurée . ويعتبر هذا من النظام العام . فيكون لقاضى الغرامة أن يقضى به من تلقاء نفسه ، أى حتى ولو لم يثره الخصوم ، وذلك فى أى مرحلة تكون عليها الإجراءات .

والمشرع فى تنظيمه لهذا الميعاد حدد القاعدة العامة فى بدء سريانه ، ثم أورد عليها عددا منالإستثناءات يستوى فى شأن تطبيقها الطلبات المقدمة أمام مجلس الدولة ، وتلك التى تقدم أمام المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية .

(أ) القاعدة العامة فى بدء الميعاد :

١٠١ - يختلف بدء الميعاد تبعا لما إذا كان الطلب سيقدم إلى مجلس الدولة أم إلى المحاكم الإدارية العادية أو الإستئنافية . ففى الحالة الأولى لايقدم الطلب إلا بعد ستة أشهر من اعلان الحكم المطلوب تنفيذه [١] . أما فى الحالة الثانية لايمكن أن يقدم إلا بانقضاء ثلاثة أشهر من اعلان الحكم [٢] . وتعد هذه

---

(١) المادة ٥٩ - ١من لائحة ٣٠ يوليه١٩٦٣ معدلة بمقتضى لائحة ٣ يوليه ١٩٩٥.

(٢) المادة ٢٢٢ ٢من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية التى أدخلت فى التقنبن بمقتضى المادة ١٢ من لائحة ٣ يوليه ١٩٩٥.

فى تقدير المشرع مدة معقولة لأن تتخذ الإدارة مايلزم نحو تنفيذ الحكم ، وتسوية الآثار المترتبة عليه [١] .

وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة بأن الطلبات التى تقدم إلى مجلس الدولة للحكم بغرامة تهديدية لتنفيذ حكم صادر عن جهة قضاء ادارى لايمكن أن تقدم قبل انقضاء ستة اشهر من تاريخ اعلان هذا الحكم ... ونظرا لأن السيدة Nielson قد تقدمت بطلب إلى مجلس الدولة بالحكم بغرامة تهديدية لتنفيذ حكم صادر من محكمة مارسيليا الإدارية فى ١٤ اكتوبر ١٩٨٢... وأن الطلب قد أودع أمانة القسم القضائى لمجلس الدولة فى ٢٧ ديسمبر ١٩٨٢.. ولما كان ذلك كذلك ، ومهما كان تاريخ اعلان هذا الحكم فى تلك الحالة ، فإن الطلب يكون قد قدم سابقا على ميعاده ، مما يقتضى الحكم برفضه [٢] .

وثمة تساؤل جدير بالطرح : ماذا لو قدم ذو الشأن طلبا قبل بدء الميعاد، ثم أردف توقيا لرفضه ، بطلب آخر بعد بدايته ، فهل يعتد بالطلب الأول فيحكم بالرفض ، أم يعول على الطلب الآخر فيقضى بالقبول ؟ . يبدو أن مجلس الدولة يعتد بالطلب الأخير فعلا فيقضى بالقبول اعتدادا بتحقيق الأثر القانونى للميعاد من حيث قبول الطلب – بتقديم هذا الأخير ولكنه يوجب التحقق من أن الطلب الأخير قد قدم فعلا فى الميعاد . تقدم السيد Ternon إلى مجلس الدولة بطلب الحكم بغرامة تهديدية لتنفيذ حكم صادر من محكمة مونبليه الإدارية فى ٨ ابريل ١٩٨٧ . وتم ايداع هذا الطلب بأمانة القسم القضائى لمجلس الدولة فى ٨ يوليه ١٩٨٧.. غير أنه جدد هذا الطلب بمذكرة أودعها أمانة القسم القضائى فى ٨ اكتوبر ١٩٨٧ . ولكن مجلس الدولة رغم ذلك رفض الطلب فقد تبين أنه لم تمض ستة أشهر من اعلان الحكم المطلوب تنفيذه

---

(١) GUETTIER (ch.): op. cit. P. 24.

(٢) C.E. 18 février 1983. Mme. Nielsen. Rec: p. 74.

C.E 11 février 1987. centre communal d'action sociale de Nantes .

R.D.P 1987. P. 1388. Note: Drago.

فى ٤ ابريل ١٩٨٧ ، وتقديم الطلب فى ٨ اكتوبر ١٩٨٧ [١]

وقد يعن للبعض أن يتساءل ماذا لو قدم الطلب قبل الميعاد . ولكن استمرت الإدارة فى ممانعتها للتنفيذ حتى حلوله ، هل يعتد بالطلب السابق على ميعاده فيرفض ، أم باستمرار الرفض الإدارى للتنفيذ فيقبل ؟ . لقد كانت رغبة مجلس الدولة فى اختصار الإجراءات دافعا له لقبول الطلب طالما ظل مقتضى تقديمه – وهو عدم التنفيذ – قائما حتى بعد حلول الميعاد ، فبدلا من أن يرفض المجلس الطلب لتقديمه سابقا على ميعاده ، بما يترتب عليه أن يعيد ذو الشأن تقديمه مرة أخرى بعد حلول هذا الميعاد . كان المجلس منطقيا حين اعتد لقبول هذا الطلب باستمرار اصرار الإدارة على عدم التنفيذ حتى إلى بدء الميعاد ، وعلى ذلك قضى مجلس الدولة بأنه إذا كانت المادة ٥٩ – ١ من لائحة ٣٠ يوليه ١٩٦٣ تنص على أن الطلبات المقدمة إلى مجلس الدولة للحكم بغرامة تهديدية لتنفيذ حكم صادر عن جهة قضاء ادارى لايمكن أن تقدم قبل مضى ستة أشهر من اعلان هذا الحكم ، فإن تقديم طلب بهذا الشأن قبل مضى تلك المدة مما يحول دون رفض طلب قدم لهذا الشأن قبل مضى تلك المدة ، استمرار رفض تنفيذ هذا الحكم الى مابعد انتهاء هذه المدة [٢] . ومؤدى ذلك أن امتداد رفض التنفيذ بعد المدة المحددة فى هذه اللائحة يمكن أن يفضى إلى اعتبار الطلب المقدم قبل انتهاء هذه المدة مقبولا [٣]

---

(١) C.E 20 janvier 1988. M. Temon. R.D.P. 1988. P. 1171.
C.E. 19octobre 1988. M. Pasanau. D. 1989. P. 147 note : Pambou – Tchinonda.

(٢) C.E 5mai 1995. Mme: Berthaux. Rec: p. 200. E.D.C.E 1995. No: 47. P. 340. A.J. 1995. P. 653. Note: Muller. R.D. Ad. 1995. P. 18. Note: C.M.

(٣) MULLER (G.): note sous C.E 5 mai 1995. Mme. Berthaux. A.J. 1995. P. 653.

(ب) الإستثناءات على قاعدة بدء الميعاد :

١٠٢ - لايتقيد ذو الشأن بميعاد تقديم طلب الحكم بغرامة تهديدية وفقا للأصل العام فى الحالات التالية :

أ - طلبات الحكم بغرامة تهديدية لتنفيذ الأحكام المستعجلة :

١٠٣ - يستوى فى هذا الشأن أن يكون الحكم صادرا بإثبات حالة الإستعجال constat d'urgence ، أو باتخاذ أحد اجراءات التحقيق المستعجلة ، أو الإجراءات التحفظية التى لها ذات الطبيعة . ويجد هذا الإستثناء سنده القانونى فى المادة ٥٩ - ١ من لائحة ٣٠ يوليه ١٩٦٣ بالنسبة للطلبات التى تقدم أمام مجلس الدولة ، وفى نص المادة ٢٢٢ - ٢ من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية فيما يتعلق بطلبات الحكم بغرامة تهديدية لتنفيذ الأحكام المستعجلة الصادرة منها على التوالى . ولايخفى مبرر هذا الإستثناء على أحد.فالإعتبارات المنطقية التى يستقر عليها تجعله أشهر من أن نقيم عليه دليلا . هذا إلى أن طبيعة تلك الأحكام ، وما تستوجبه طبيعة الإستعجال التى تواجهها من عدم تأخير فى تنفيذها يفضى إلى فوات مصلحة أو ضياع حق ، تتطلب الا تمهل الإدارة حينا من الوقت لتنفيذها ، أو تترخص فى ميعاده ، وإنما تستوجب سرعة اجرائه ، المفضى قطعا إلى وجوب تقديم الطلب فور رفض التنفيذ صراحة أو ضمنا ، أو توانيها فيه .

ب - طلبات الحكم بغرامة تهديدية لتنفيذ حكم أعلنت الإدارة صراحة رفضها لتنفيذه :

١٠٤ - يكون من اثر قرار الرفض الصريح للتنفيذ تقديم طلب الحكم بغرامة تهديدية لكفالة تنفيذه من مجرد علم ذى الشأن به ، ودون التقيد بميعاد على نحو ماتنص عليه المادة ٥٩ - ١من لائحة ٣٠ يوليه ١٩٦٣ فيما يتعلق بالطلبات التى تدخل فى اختصاص مجلس الدولة ، والمادة ٢٢٢- ٢ من التقنين بشأن تلك التى تقدم لكفالة تنفيذ أحكام المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية . والسبب فى ذلك أن تصريح الإدارة بالرفض تنتفى معه العلة التى لأجلها

ضرب ميعاد لتقديم الطلب ، وهو منحها مدة معقولة لاتخاذ مايلزم نحو تنفيذ الحكم ، فإذا رفضت صراحة تنفيذه ، فإن منح هذا الأجل يرد على غير محل، ولايكون له مقتضى من واقع أو قانون . فقد حسمت برفضها الصريح موقفها ، مما يستوجب التدخل على فوره لإجبارها على التنفيذ .

ولكن إذا كان للقرار الصريح بالرفض أثره فى اعفاء طلب الحكم بالغرامة من اجراء الميعاد ، فإنه تترتب عليه نتيجتان هامتان : أولهما أن صاحب الشأن لابد أن يقدم طلب الغرامة خلال ميعاد الطعن بإلغاء قرار الرفض وفقا للقواعد العامة – الميعاد هو شهران من اعلان القرار أو العلم اليقينى به – فإذا لم يقدم الطلب خلال هذه المدة ، صار الرفض نهائيا مما يحول دون قبول هذا الطلب (١) . أما الأخرى فإنه يكون لتقديم طلب الحكم بالغرامة أثره فى قطع ميعاد دعوى الإلغاء (٢) . بمعنى أنه يكون للطاعن بعد صدور حكم بالغرامة بناء على طلبه ميعاد جديد يبدأ من اليوم التالى لإعلان هذا الحكم ولمدة شهرين لإقامة دعوى الإلغاء . وعلى هذا النحو تكون قد نشأت حالة جديدة تضاف إلى حالات قطع ميعاد دعوى الإلغاء التقليدية وهى : التظلم الإدارى ، طلب الإعفاء من الرسوم القضائية ، ورفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة .

جـ – طلبات الحكم بالغرامة لتنفيذ أحكام حددت المحكمة التى اصدرها مدة لتنفيذها :

١٠٥ – قد يصدر الحكم حاملا ميعادا محددا لتنفيذه ، أو قد تصدره المحكمة دون تحديدها ، ولكن تضرب له موعدا بعد ذلك ، كما رأينا ، حالئذ يقضى منطق الحجية النزول على حكم التحديد ، فلا يقدم طلب الغرامة

---

(١) المادة ٥٩ – ٧ من لائحة ٣٠ يوليه ١٩٦٣ أدخلت بمقتضى اللائحة رقم ٤٠٠ لسنة ١٩٩٠ الصادرة فى ١٥ مايو ١٩٩٠ ، والمادة ٢٢٢ – ٢ من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية .

(٢) VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.): op. cit. P. 383.

التهديدية لتنفيذه إلا بعد نفاذ هذه المدة دون إجرائه . أنه مجرد اعمال للأصل الذى يقضى بأن الخاص يقدم على العام ويستقر فى أساسه القانونى على المادة ٥٩ - ١ من لائحة ٣٠يوليه ١٩٦٣ معدلة باللائحة رقم ٨٣٠ لسنة ١٩٩٥ الصادرة فى ٣ يوليه ١٩٩٥ فيما يتعلق بطلب تنفيذ الأحكام التى ينعقد لمجلس الدولة الإختصاص بكفالة تنفيذها . وتجئ بذات الحكم المادة ٢٢٢ - ٢ من التقنين بصياغة أتت بها اللائحة رقم ٨٣١ لسنة ١٩٩٥ الصادرة فى ٣ يوليه ١٩٩٥ ، إذ تخصص فقرتها الثانية لطلب تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية محددة مدة التنفيذ ، فتوجب ألا يقدم اليها إلابعد انقضائه . وتنص فقرتها الثالثة على أن طلب تنفيذ أحكام محكمة الإستئناف الإدارية والمحاكم الإدارية المطعون فيها الإستئناف أمامها ، يجب ألا يقدم اليها إلابعد انتهاء المدة التى حددها منطوقها لتنفيذها .

(٣) الجهة التى يقدم اليها الطلب - احالة :

١٠٦ - بعد أن يستكمل الطلب شكله ، ويحين موعد تقديمه ، يثور التساؤل عن الجهة التى سيقدم اليها : هل هى ذات المحكمة التى أصدرت الحكم المطلوب تنفيذه بطريق الغرامة التهديدية ، أم جهة اختصها المشرع بالنظر فى تلك الطلبات ، وعهد اليها بمهمة تلقيها ؟ وهل يختلف الوضع فى هذا الشأن تبعا لما إذا كان الحكم موضوعيا أم حكما من الأحكام المستعجلة ؟.

ونظرا لاتصال تلك المسألة ، وما يتفرع عنها ، بالفصل فى الطلب ، نرجئ الحديث عنها إلى حين التعرض لإجراءات تلك المرحلة .

ثانيا : الإجراءات الخاصة بأطراف الطلب :

١٠٧ - كسائر المنازعات يكون لمنازعة طلب الحكم بالغرامة طرفان بصفة عامة : الطالب الذى يقدمه ، والخصم الذى يقدم فى مواجهته . وكلا منهما يلزم أن تتوافر بشأنه شروط يحدث بتوافرها أثره ، أو يقضى بعدمها برفضه .

(١) صاحب الحق فى الطلب :

١٠٨ - طلب الحكم بالغرامة ليس بمثابة دعوى شعبية يتـاح للجميـع بغير ضوابط ، أو دون معايير حاكمة لحسن ممارسته [١]. ولكن المشكلة تـدق حال البحث عن معيار يتحدد على أساسه من له صفة تقديم هذا الطلب . ووجـه الدقة أن المشرع غاب عنه وضع الشروط اللازم توافرهـا فـى الطـالب . والإحتكام إلى القواعد العامة قد يوسع من نطاق حق طلب الحكـم بالغرامـة ، وهو سلاح خطير ينال من امتيازات الإدارة التى تتمتع بها تحقيقـا للمصـالح العامة المعقودة عليها ، ويضعف مع تعدد الإلتجاء اليه من قدرتها المالية علـى الوفاء بالتزاماتها . بل إنه يخالف اتجاه مجلس الدولة فى الإلتجـاء إلـى هـذا السبيل فى أضيق الحدود بشكل يحقق فى نظره توازنا معقـولا بيـن احـترام الإدارة لحجية الأحكام ، وعدم الإسراف فى تطبيق نظام الغرامة بشكل يضـر بالصالح العام .

فى أول مناسبة لمجلس الدولة لتحديد صفة مقدم الطلب ، عرض مفوضه Roux فى تقريره لعدة معايير فى هذا الشـأن كان ابرزهـا ثلاثـة : معيـار المعلن، معيار الطاعن ، معيار المستفيد . ومؤدى معيار المعلن بالحكم أن كل من أعلن بالحكم الصادر فى الدعوى الأصلية يكون له صفة فى تقديـم طلـب الغرامة للإجبار على تنفيذه ، غير أن اتساع هذا المعيار بشكل يمكن أن يندرج تحته كل متلقى الإعلان بالحكم القضائى . فيفضى إلى عدم معقولية الإحتكـام اليه وإلا فاق من لهم صفة تقديم الطلب كل حد . هذا إلى أنه يؤدى إلى نتيجـة غاية فى الشذوذ ، إذ فى الحالات التى يغفل فيها هذا الإعلان ينعدم وجود مـن له صفة تقديم الطلب ، ويتوقف اعمال نظام الغرامة ، مثل هـذه الحـالات . وهذا مالم يقل به أحد .

---

(١) CHABANOL (D.) : la pratique de contentieux administratif devant les Tribunaux administratifs et les cours admininstratives d'appel . Paris. Litec. 2e edition. 1992. P. 220.

أما عن معيار الطاعن أى الشخص الذى أقام الدعوى الأصلية الصادر فيها الحكم المطلوب تنفيذه ، فهو معيار قدر معقوليته ، إلا أنه يعيبه أن الطاعن قد لايكون الشخص الذى صدر الحكم لصالحه ، فى هذه الحالة لاتكون له مصلحة فى تقديم الطلب . هذا إلى إن صفة الطاعن فى أول درجة قد لاتكون هى الصفة الملازمة له فى مرحلة الإستئناف أو الطعن بالنقض . ويكون قد بدأ الإجراءات فى أول درجة ولكن انتهت فى الإستئناف أو النقض لغير صالحه. ويفقد حالئذ صفة الطاعن ، مما يفقده تبعا لذلك مبرر تقديم طلب الحكم بالغرامة لتنفيذ الحكم . وأخيرا أن المعيار يضيق من نطاق ممارسة الحق فى هذا الطلب رغم توافر مبرراته ، فالمتدخل فى الخصومة رغم أنه يفقد صفة الطاعن ، إلا أن له مصلحة مباشرة من تنفيذ الحكم الصادر فيها ، والإقتصار على صفة الطاعن تحرمه من الإستفادة من اجراء الغرامة [١] .

على هذا النحو برز معيار جديد هو معيار المستفيد من الحكم المطلوب تنفيذه ، إذ تتوافر الصفة فى تقديم الطلب لكل من يعود عليه الحكم بمصلحة مباشرة . ولكن حتى لايختلط هذا المعيار بالمعايير المتبعة فى نطاق دعوى الإلغاء التى أفضت إلى تنوع الصفات ، وتعدد المصالح بشكل وسع من نطاقها وكادت تصل فيه فى بعض الأحيان إلى دعاوى الحسبة ، قيد مجلس الدولة من اطلاقه ، وحدد من نطاقه ، فتطلب لتوافر صفة الطالب أن يكون هذا الأخير إما ممن له صفة الطرف فى الدعوى الأصلية أى الدعوى الصادر فيها الحكم المطلوب تنفيذه ، أو يكون من المعنيين بالقرار الملغى بشكل مباشر، على التفصيل الآتى :

(١) أن تكون للطالب صفة الطرف فى الدعوى الأصلية :

١٠٩ - صفة الطرف فى الدعوى أوسع نطاقا من صفة الطاعن ، لأنها تشمل فضلا عن هذا الأخير وخصمه ، المتدخل فيها intervenant يستوى

---

(١) ROUX (M.): conclusions sur C.E 13 novembre 1987. Mme Tusiques et Marcaillou. Rec: p. 360.

أن يكون تدخله انضماميا أم هجوميا . إذ هو بتدخله يكتسب نفس المركز الإجرائى للخصم الذى تدخل إلى جانبه [١] . وفى ايضاح ذلك يقول بعض الفقهاء ... ويترتب على قبول التدخل فى الدعوى اعتبار المتدخل طرفا فى القضية القائمة أمام المحكمة له ما للمتداعين من حقوق فيكون له ابداء الطلبات وإجراء التحقيق ، وعليه ماعليهم من التزامات ... ومن جهة أخرى يكون الحكم الصادر فى الدعوى حجة للمتدخل وحجة عليه باعتباره طرفا فى الدعوى، وممثلا فيها لشخصه .. [٢] . ولعل ذلك يفسر سبب عدم قبول مفوض الدولة Roux فى مذكرته سالفة البيان ، أن تكون صفة الطاعن أو المدعى هى الصفة التى يجب توافرها فى الطالب حتى يقبل طلبه بالحكم على اساس أن ذلك يفضى لامحالة إلى عدم استفادة المتدخل فى الخصومة من هذه الميزة الإجرائية لكفالة تنفيذ حكم يرتد بآثاره اليه بصفته طرفا فيها [٣] .

وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة بقبول طلب إحدى شركات التأمين بالحكم بغرامة تهديدية لتنفيذ حكم تدخلت الى جانب المؤمن عليه (شركة كهرباء فرنسا) فى الدعوى التى صدر فيها . أقيمت دعوى تعويض ضد مؤسسة كهرباء فرنسا وإدارة أحد الأقاليم . فتدخلت إحدى شركات التأمين فى الدعوى إلى جانب مؤسسة الكهرباء . ولما قضى للمدعى بالتعويض ضدهما ، قامت شركة التأمين تنفيذا له بدفعه كاملا . غير أن ادارة الإقليم رفضت دفع حصتها من التعويض . على اثر ذلك تقدمت شركة التأمين بطلب الحكم عليها بغرامة تهديدية لإجبارها على التنفيذ ، ودفع المستحق عليها من التعويض المحكوم به . قبل مجلس الدولة هذا الطلب لسببين : أولهما أن المؤمن له صفة الطرف فى الدعوى حال تدخله فيها إلى جانب المؤمن عليه ، والآخر أنه فى

---

(١) أ.د. نبيل عمر : قانون المرافعات المدنية والتجارية . اسكندرية . دار الجامعة الجديدة للنشر . ١٩٩٩، ص ٣٧٢ : ٣٧٣ .

(٢) أ.د. أمينة النمر : قانون المرافعات . اسكندرية . دون ذكر للناشر . ١٩٨٩. ص ٢٦٣.

(٣) ROUX : conclusions precitées….

هذه الحالة تولى سداد مبلغ التعويض كاملا ، مما ينشأ له مصلحة مادية حقيقية فى استرداد مادفعه حالا محل الإقليم ، مما يفضى إلى اجبار هذا الأخير على التنفيذ تحت التهديد المالى [١] .

وعلى خلاف الوضع بشأن دعوى الإلغاء حيث أن صفة الممول - أى دافع الضرائب - يعتد بها فى قبول الطعن بالإلغاء فى القرارات الإدارية سواء ماتعلق منها بتحديد مقدار الضريبة ، أو التى تصدرها المجالس المحلية بإنفاق الأموال المتحصلة من الضرائب [٢] ، نقول على عكس ذلك لايعتد بتلك الصفة فى قبول طلب الحكم لتنفيذ الأحكام الصادرة فى هذا النطاق طالما لم يكن الممول طرفا فى الدعوى التى صدرت فيها [٣] . لم يكن السيد Marcaillou ولا السيدة Tusiques وهما من ممولى اقليم Loire- Atlantique طرفا أصليا ، ولا متدخلا فى دعاوى الإلغاء التى قضت محكمة نانت الإدارية فيها بإلغاء قرارات مجلسه العام بمنح قروض وإعانات لبعض المؤسسات التعليمية الخاصة بالأقاليم . ولما تقدما إلى مجلس الدولة بطلب الحكم بغرامة تهديدية لإلزام الإقليم بتنفيذ هذه الأحكام ، بما يترتب عليه من استرداد المبالغ التى دفعت كقروض أو إعانات ، رفض مجلس الدولة طلبهما على اعتبار أنهما لم يكونا طرفا فى دعاوى الإلغاء التى صدرت فيها الأحكام المطلوب تنفيذها وصفتهما كممولين للإقليم لاتكفى لقبول طلب الحكم بالغرامة ضده لإجباره على تنفيذها[٤]

ولايفوتنا أن نشير إلى أن صفة الطرف تعد صفة كافية لتقديم طلبات التنفيذ بوجه عام ، وطلبات الحكم بغرامة تهديدية فى الحالات التى يتوجب فيها تقديمها إلى المحاكم الإدارية العادية أو الإستئنافية على نحو مانصت عليه المادة

---

(١) C.E 10 février 1997. Union des assurences de paris. Rec. p. 1021.

(٢) انظر أ.د. مصطفى أبوزيد فهمى : القضاء الإدارى ومجلس الدولة ... المرجع السابق . ص : ٣٥٢.

(٣) CHABANOL (D.): op.cit. p. 395.

(٤) C.E 13 novembre 1987. Mme. Tusiques etM. Marcaillou. Rec: p. 360. Concl: Roux. A.J. 1987. P. 766. R.D. P. 1988. P. 1171.

٨ – ٤ من التقنين . إذ تطلب المشرع ألا تقدم مثل هذه الطلبات إلا من كان طرفا فى الدعوى الأصلية على نحو ماقدمنا سلفا . ولعل هذا ما افضى بمحكمة باريس الإدارية إلى رفض طلب تنفيذ حكمها الصادر فى ٣ فبراير ١٩٩٥ بإلغاء قرار مدير بوليس باريس برفض منح ترخيص اقامة للسيدة Chen Vexing وذلك لأنه قدم من زوجها وابنها ، وهما لم يكونا طرفا فى الدعوى التى أقامتها بإلغاء هذا القرار ، والتى صدر فيها الحكم المطلوب تنفيذه ، وفقا للمادة ٨ – ٤ من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية . وقد صرحت المحكمة قولا بأن هذا الطلب لايمكن قبوله فى هذه الحالة إلا إذا تقدمت به السيدة Chen Vexing ذاتها باعتبارها كانت طرفا فى الخصومة التى صدر فيها الحكم المراد تنفيذه [١] .

(٢) أو أن يكون الطالب معنيا مباشرة بالقرار الصادر بشأنه الحكم :

١١٠ – قد لايكون الطالب طرفا فى الخصومة التى صدر بشأنهاالحكم المطلوب تنفيذه . ولكن هذا لايحول دون قبول طلبه شريطة أن يكون من أولئك الذين مس القرار الذى ألغاه هذا الحكم بمراكزهم القانونية [٢] . هنا يبدو واضحا أن صفة مقدم الطلب ليست هى صفة الطرف ، وإنما صفة المعنى بالقرار مباشرة . ولايكفى ، فى منطق مجلس الدولة ، أن يعنى القرار شخصا معنيا ، فهذا لايضفى عليه الصفة فى الطلب ، وإلا لكان معنى ذلك تعدد طلبات تنفيذ أحكام الإلغاء بشكل يصعب حصره ، إذ أن ما تتمتع به هذه الأحكام من حجية على الكافة ، يعدد أصحاب المصلحة فى تنفيذها ، وبتعددهم تتعدد طلبات الحكم بالغرامة . هنا استلزم مجلس الدولة أن يعنى القرار هذا الشخص مباشرة أى يؤثر تأثيرا مباشرا على مركزه القانونى تعديلا أو الغاء .

---

(١) T.A. Paris: 10 novembre 1995, Consorts X U. R.F.D. Ad. 1996. P. 347.

(٢) C.E 21 février 1996, M. Cruveiller. J.C.A. 1997. P. 23.

وعلى ذلك فإن هذه الصفة وقد أحدثها مجلس الدولة لأول مرة بمناسبة طلبات الحكم بالغرامة . من ابرز مايميزها أنها أضيق نطاقا من صفة صاحب المصلحة المباشرة فى شأن دعوى الإلغاء ، إذ أن هذه الأخيرة ، وفقا لقضاء المجلس التقليدى ، تتسع لتصل إلى حد الإعتداد بصفة الساكن والمقيم فى ضاحية معينة ، وصفة الممول الضريبى الإقليمى على نحو ماتؤكد أحكامه، وتفصل كتب الفقه فى هذا الشأن • إذ أن تلك الصفات إن كانت يعتد بها لقبول الطعن بالإلغاء ، إلا أنها ليست كذلك لقبول طلبات بالحكم بالغرامة ، وإلا لو كانت كافية لما رفض مجلس الدولة طلب الممولين الحكم بها كما سلف البيان ، وهما باتفاق أصحاب مصلحة فى اقامة دعوى الإلغاء ، وسبب الرفض أنهما لم يكونا طرفا فى الخصومة من جهة ، ولامعنيين مباشرة بقرارات المجلس البلدى بمنح القروض والمساعدات التى ألغيت قضائيا [١] .

لاجرم أن تطلب تلك الصفة محاولة يقترب بها مجلس الدولة فى نطاق طلبات التنفيذ نحو شرط المصلحة التى يجب توافره لقبول دعاوى الحقوق أو الدعوى المدنية بوجه خاص ، ويبتعد بها عن مفهوم المصلحة الموسع فى نطاق دعوى الإلغاء وهذا مرده إلى حرصه على ضرورة التطابق بين الشخص الذى مس القرار الملغى مركزه وبين طالب الغرامة ، وأنه ذات التطابق الذى يتوجب لتوافر المصلحة فى دعاوى الحقوق بين صاحب الحق المقامة عنه تلك الدعوى، وبين رافعها . وسبب هذا الحرص رغبة المجلس فى الحد من طلبات الغرامة التهديدية حتى لايتسع مجال اعمالها مما يؤدى فى النهاية إلى افلاس خزينة الإدارة ، واتخاذها سبيلا للإثراء على حسابها . فأراد مدفوعا بتلك الرغبة قصرها على من مسهم القرار الملغى بصورة فعلية دون أولئك الذين لم يتعلق بهم ممن لهم ظل من مصلحة فى اقامة دعوى الغاء تلك القرارات . انها ذات الروح التى افضت بالمشرع الى أن يقصر طلبات تنفيذ الأحكام سواء بتوجيه الأوامر أو بالحكم بغرامة تهديدية ، على أحكام المحاكم الإدارية العادية

---

(١) SCANVIC (M.): conclusions sur C.E 27 janvier 1995. Melot. R.D.P. 1995. P. 535.

والإستئنافية على من له صفة الطرف فى الدعوى الصادر فيها الحكم المطلوب تنفيذه فحسب وفقا للمادة ٨ -٤ من التقنين على نحو ماقدمنا . وبذلك تكون صفة المعنى بالقرار صفة مقصورة على طلبات الحكم بالغرامة فيما يدخل فى اختصاص مجلس الدولة ، إذ أن هذا بمفهوم المخالفة للنص السابق لايجرى سريانه على الطلبات التى تقدم لتنفيذ أحكام المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية ، إذ أن تلك الصفة المطلوب فيها هى صفة الطرف فحسب .

كان السيد Gerard Melot موظفا متعاقدا مع وزارة الزراعة يوم أن صدر قانون ١١ يناير ١٩٨٤ الذى مادته ٧٩ تلزم الحكومة باتخاذ الإجراءات اللائحية اللازمة لتحويل الموظفين المتعاقدين إلى موظفين دائمين ضمن مجموعات بعض الوظائف الأساسية ، غير أن الوزارة لم تتخذ هذه الإجراءات، فتقدم بعض هؤلاء الموظفين إلى وزير الزراعة بطلب فى هذا الشأن ، غير أنه التزم الصمت ، مما مثل قرارا ضمنيا بالرفض كان من أثره أن أقاموا عليه طعنا أمام مجلس الدولة الذى الغاه بدوره بحكمه الصادر فى ٨ يوليه ١٩٩٢ ، وإزاء عدم استجابة الوزارة إلى حكم الإلغاء ، تقدم بعض أطراف دعوى الإلغاء بطلب الحكم بغرامة تهديدية ضدها ، وقبل المجلس طلبهم باعتبارهم طرفا فى هذه الدعوى [١] ، غير أن السيد Melot تقدم بعد ذلك بطلب آخر ، وهو لم يكن طرفا ولا ممثلا فى تلك الدعوى . وإنما كان من أولئك الذين تتوافر فيهم شروط تطبيق النص السابق . وهذا معناه أن قرار رفض تطبيقه يؤثر على مركزه الوظيفى تأثيرا مباشرا ، ولذا عده المجلس من المعنيين بذلك القرار ، وقبل على اثر ذلك طلبه . وفى ذلك يقول ... اعتبارا بأن السيد Melot يطلب من مجلس الدولة الحكم على الدولة بغرامة تهديدية ألف فرنك يوميا بغرض تنفيذ حكم ٨ يوليه ١٩٩٢ الذى ألغى بمقتضاه مجلس الدولة ، وبناء على طلب السيدة والسيد Montard وآخرين .. قرارات الرفض الضمنية لطلبهم باتخاذ الإجراءات اللائحية اللازمة لتطبيق المادة ٧٩من قانون

---

(١) C.E 11 mars 1994, Soulat . A.J. 1994. P. 388.

C.E. 11 mars 1994. Bouvin. Rec: p. 115.

١١يناير ١٩٨٤ التى تنطوى على قواعد تنظيمية تتعلق بالوظيفة العامة بالدولـة ... وإذا كان الطالب لم يكن طرفا فىالنزاع الذى حسمه الحكم المطلوب تنفيذه ، فإنه يعتبر معنيا بالقرارات الضمنية التى ألغيت بشكل مباشر ، مما يستوجب قبول طلبه بالحكم بغرامة تهديدية [١] . وهذا على خلاف الموظف المتعاقد فى وزارة أخرى غير وزارة الزراعة ، إذ أنه لم يكن معنيا بقرارات وزير الزراعة بالرفض التى ألغاها مجلس الدولة ، ولذا يكون طلبه مرفوضا لانتفاء هذه الصفة [٢] .

(٢) خصوم الطلب :

١١١ – لاتقتصر الصفة فى تطلبها لقبول طلب الحكم بغرامة تهديدية على الطالب فحسب ، وإنما يلزم أن يكون الخصم أيضا تتوافر فى شأنه صفة توجيه الطلب ضده . إذ وفقا للمادة الثانية من قانون الغرامة التهديدية والمادة ٨ – ٢ من التقنين لابد أن يكون أحد الأشخاص الإعتبارية العامة ، أو الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام .

وتحديد الأشخاص الإعتبارية العامة يجرى وفقا لأمرين : تعداد حصرى، وآخر وصفى . والأول هو تحديد تقليدى وفقا له تتنوع هذه الأشخاص إلى أنواع ثلاثة : الأشخاص العامة الأقليمية ومثلها الدولة – بما يندرج تحتها من وزارات مختلفة والمحافظات والمراكز والمدن والأقسام وغيرها من الوحدات المحلية [٣]، ثم الأشخاص العامة المرفقية ، ومثلها

---

(١) C.E 27 janvier 1995. Gérard Melot. Rec: p. 52. A.J. 1995. P. 157. R.D.P. 1995. P. 535. Concl: Scanvic.
C.E. 21 février1996. Mme: Virion: J.C. A. 1997. P. 23.

(٢) C.E. 21 février 1996. M. Gonon. J.C.A. 1997. P. 23.

(٣) من أمثلة طلبات الحكم بغرامة تهديدية التى قبلت ضد هذه الأشخاص لتوافر صفة الشخص الإعتبارى العام :
C.E. 15 oct. 1986. Mme leroux – A.J. 1986. P. 716.
C.E. 17 mai 1985. Mme Menneret. Rec. p. 149. Concl: pauti.

المؤسسات العامة فى فرنسا ، والهيئات العامة كالجامعات [١] . وأخيرا الأشخاص العامة المهنية كالنقابات المهنية المختلفة . أما التعدد الوصفى فيعتمد على تحديد أوصاف مايعد شخصا اعتباريا عاما ، ثم يجرى تطبيق هذه الأوصاف على الجهة المراد اقامة الطلب ضدها لمعرفة ما إذا كانت شخصا عاما فعلا أم من أشخاص القانون الخاص . ووفقا للمعيار المستقر قضائيا تتمثل تلك الأوصاف فيما تتمتع به هذه الجهة من امتيازات السلطة العامة فى تصريف شئونها ، من أبرزها مايعترف لها من سلطة اصدار قرارات ملزمة ، وما لها من حق فى فرض تنفيذها جبرا على المخاطبين بها ، مثل صندوق الضمان الإجتماعى [٢] .

وعلى نحو ماذكرنا سلفا كان نطاق سريان الغرامة مقصورا على الأشخاص الإعتبارية العامة ، إذ لم يكن يجوز تقديم طلبات توقيعها إلا ضدهم فحسب ، دون الأشخاص الإعتبارية الخاصة حتى المكلفة بإدارة مرفق عام [٣]. غير أن هذا الوضع كان منتقدا ، لاسيما وأن تلك الأشخاص يتمتع بامتيازات الأشخاص الإعتبارية العامة وتقوم على تسيير وإدارة مرافق الدولة ، مما يستتبع خضوعها لذات النظام القانونى لتنفيذ الأحكام الذى يخضع له الأشخاص العامة . ولذلك بمقتضى قانون ٣٠ يوليه ١٩٨٧ اصبح يشملها تطبيق هذا النظام ، وتوافرت لها صفة توجيه طلب الحكم بالغرامة ضدها .

ولانتفاء صفة الشخص العام أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام رفضت محكمة استئناف باريس الإدارية طلب الحكم بغرامة تهديدية ضد أحد

---

(١) ومن أمثلة الأحكام الصادرة بقبول طلبات الحكم بغرامة تهديدية ضد المؤسسات العامة :

C.E. 14 janvier 1987. Mell Lucoin. Rec: p. 5. D. 1987. P, 21.

(٢) COSTA (J.P.): L'execution des décisions de justice. A.J. 1995 – Numero Special du cinquantenaire. P. 227.

(٣) C.E 17 octobre 1986, Martin. Rec: p. 234 concl: Roux. R.F.D. Ad. 1987. P.244. note: Prêtot.

أشخاص القانون الخاص لتنفيذ حكم تعويض صدر ضده من محكمة باريس الإدارية ، وقالت فى ذلك ... إن نص المادة ٨ - ٤ من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية التى أدخلت بمقتضى القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٩٥ الصادر فى ٨ فبراير ١٩٩٥ لايعترف للقاضى الإدارى بسلطة الحكم بغرامة تهديدية إلا ضد الشخص الإعتبارى العام أو الخاص المكلف بإدارة مرفق عام وفقا للمادة ٨ - ٢ من ذات التقنين . وعلى ذلك فإنه لايمكن قبول طلب الحكم بغرامة تهديدية ضد أحد أشخاص القانون الخاص غير المكلف بإدارة مرفق عام لإجباره على تنفيذ حكم التعويض الصادر ضده من المحكمة الإدارية (١) .

ثالثا: مدى جواز تقديم أكثر من طلب للإجبار على تنفيذ ذات الحكم:

١١٢ - أثارت قضية السيد Melot تساؤلا حول مدى إمكانية تقديم أكثر من طلب غرامة تهديدية لحمل الإدارة على تنفيذ حكم واحد . إذ أنه وعدد من زملائه تقدموا إلى مجلس الدولة بعدة طلبات بهذا الشأن لإجبار وزارة الزراعة على تنفيذ حكمه بإلغاء قرارها برفض اتخاذ الإجراءات اللائحية اللازمة لتطبيق قانون ١١ يناير ١٩٨٤- وأثير بشأن ذلك تساؤل آخر عما إذا كان قاضى الغرامة يستنفد ولايته بمجرد الحكم بها أم أن له أن يقضى بأكثر من غرامة بقدر عدد الطلبات التى تقدم إليه لهذا الغرض ؟ .

فى المسألة وجهات نظر متعددة ، يستقر كل منها على رؤية خاصة لنص المادة الثانية من قانون الغرامة التهديدية ، ومايستوجبه تطبيقه ، نعرض أهمها ، ثم نبين أخيرا الموقف الذى تبناه مجلس الدولة :

(١) الرأى الأول :

١١٣ - يرى البعض أنه لايجوز لقاضى الغرامة قبول أكثر من طلب للحكم بغرامة تهديدية لتنفيذ حكم واحد ، ويعتنقون بهذا الرأى مبدأ طلب عن كل حكم فحسب . ويستند أنصار هذا الرأى فيما ذهبوا اليه إلى حجتين :

---

(١) CAA. : Paris: 28mai 1996. S.A.R.L. Media cinéna Aménagement. Rec: p. 1111.

احداهما قانونية ، والأخرى مادية . ومفاد الأولى أن المشرع فى المادة الثانية من قانون الغرامة حين نص على أنه فى حالة عدم تنفيذ حكم ادارى يمكن لمجلس الدولة الحكم بغرامة تهديدية لكفالة تنفيذه ، استخدم أداة التنكير الدالة على المفرد (une) قبل كلمة الغرامة ، وإيثار المشرع لأسلوب المفرد هذا دليل على رغبته فى الا يحكم إلا بغرامة تهديدية واحدة فحسب ، ولو كان يريد أن يحكم القاضى بأكثر من غرامة تهديدية لما عجز عن أن يصرح بذلك اتباعا لأسلوب الجمع لا المفرد .

أما عن الحجة المادية فهى تعكس التخوف من الأثر المترتب على تعدد طلبات الحكم بالغرامة من ضعف ميزانية الإدارة ، وإثراء المحكوم لهم بها على حسابها . ويدللون على ذلك بأن مجلس الدولة حكم بغرامة تهديدية فى امتناع وزارة الزراعة عن تنفيذ حكمه بإلغاء قراراتها بعدم اتخاذ الإجراءات اللائحية اللازمة لتطبيق قانون ١١ يناير ١٩٨٤ بألف فرنك يوميا بما يعادل ٣٠٫٠٠٠ فرنك فى الشهر ، وهذا يصل الى ٣٦٥٫٠٠٠ فرنك سنوياء وإذا حكم للألف والخمسمائة موظف الذين يعنيهم نفس الحكم بذات الغرامة لكان هذا معناه ملايين من الفرنكات ستدفع سنويا لمجرد التأخير فى تنفيذ حكم . وهذا ولاشك بالغ الأثر السئ على ميزانية الدولة . ويزداد الأمر سوءا بالنسبة لميزانية الوحدات المحلية التى تعانى فى الغالب أزمات مالية مرهقة [١]

(٢) الرأى الثانى :

١١٤ - يرى أنصار هذا الرأى أنه ليس هناك مايمنع تعدد طلبات الحكم بالغرامة لكفالة تنفيذ حكم واحد . كما أن القاضى لايستنفد اختصاصه بمجرد الحكم بالغرامة أول مرة ، وإنما يظل متصلا بها حتى يجرى تصفيتها وهذا معناه أنه إذا استشعر عدم كفايتها لفرض احترام الحكم على الإدارة ، وحثها على تنفيذه ، فإنه يراجع مقدارها الذى حكم به أول مرة ، ويعيد

---

(١) TOUVET(L.) et STAHL (J.H.): chronique générale de jurisprudence administrative française. A.J. 1995. P. 104.

تقديرها مرة أخرى وصولا إلى قيمة يراها كافية للقضاء على ممانعتها . والزعم بأن المشرع استخدم صيغة المفرد بقصد منع القاضى بالحكم بأكثر من غرامة هو زعم خاطئ ؛ ذلك لأن هذه الصيغة هنا أبعد ماتكون عن فرض حظر على القاضى بألا يقبل أكثر من طلب لضمان تنفيذ ذات الحكم .

هذا إلى أن الرجوع إلى المادة الثانية من قانون الغرامة يتجلى منها أن المشرع لايحظر التعدد إن كان يستلزمه القضاء على عنت الإدارة ، والتغلب على توانيها فى التنفيذ ، فقد قدر أن الغرامة وسيلة مخولة إلى القاضى تسمح له بإجبار الإدارة على تنفيذ حكمه . وهذا معناه أنه يترك له أمر تقدير قيمتها على النحو الذى يراه كافيا لتحقيق هذا الغرض ، وكما أن المشرع ترك ذلك لتقدير القاضى ، فإنه لايكون هذا الأخير ، لاملزما بعدد محدد من المرات يحكم فيها بتلك الغرامة ، ولابقيمة معينة يتوقف عندها. ولذا فإن النص لابصريحه ولابمقتضاه يحظر على القاضى قبول أكثر من طلب للحكم بغرامة تهديدية لتنفيذ ذات الحكم ، طالما أنه قدر ضرورة ذلك لكفالة تنفيذه تبعا لظروف الحال، ومجموعة العناصر المتعلقة بالدعوى [1]"

(٣) رأينا فى الموضوع :

١١٥ - يعيب الرأى الأول مغالاته فى تفسير نص المادة الثانية من قانون الغرامة ، فقد وقف عند ظاهر النص دون أن يبحث فى روحه، تلك التى تكشف عن اتجاه المشرع إلى أن الغرامة ليست إلا وسيلة اجبار على احترام الأحكام القضائية ، لاتحسب بالوحدة ولا بالتعدد ، بقدر مايعتد فى شأنها والحكم بها بفاعليتها على تحقيق غرضها . ولم يدر بخلد المشرع حين استعمل أسلوب التنكير أو صيغة المفرد ، أن ذلك قد يفضى بأن يحمل قصده على الوحدة لا التعدد ، وإلا لاستعان بأساليب تدل على مقصده التى يكشف عنها روح تشريع الغرامة ، ورغبته فى أن تكون أداة فعالة للتنفيذ بغض النظر عن

---

(١) SCANVIC (M.) : conclusions sur C.E 27 janvier 1995. M. Gerard Melot. R.D.P. 1995. P. 535.

تعددها من عدمه . هذا إلى أن التنكير فى الأصل اللغوى دليل على الشمولية والتعدد ، ولذا فالإحتكام اليه فى التفسير يفضى قطعا إلى القول بأن الأصل هو التعدد لا الإفراد .

هذا إلى أن الحجة المادية ليست بحجة مقنعة قدر هول الآثار المترتبة عليها ، إذ أن خطورتها لاتعود إلى الغرامة التهديدية ذاتها أو إلى تعددها أو أفرادها ، وإنما إلى تصرف الإدارة المستعلى على تنفيذ الأحكام . فالإدارة هى التى تجسم أثرها ، وتضاعف بتعنتها من قيمتها ، وإلا لو كانت نفذت لما كان هناك حاجة إلى الحكم بها مطلقا ، أو أن كانت قد امتثلت لأفضى ذلك على الأقل إلى التقليل من قيمتها . إن سوء تصرف الإدارة ولاشك هو الذى يؤدى إلى أن ترتب الغرامة آثارها المالية الجسيمة ، وليست الغرامة ذاتها تعددت أو أفردت ، وهذا ماتدلل عليه مفوضة الحكومة Denis – Lintor فى تقريرها فى قضية Soulat أن رغم تعدد الحكم على الإدارة بأكثر من غرامة إلا أنها لم تقم بمجرد البدء فى اتخاذ خطوات إعداد النصوص اللائحية اللازمة لتطبيق قانون ١١ يناير ١٩٨٤ ، بل ولم تعلن حتى عن نيتها فى اتخاذ هذه الإجراءات. ولعل هذا مايؤكد أن مبلغ الغرامة مهما كان كبيرا إلا أنه أقل من أن يجبر الحكومة على أن تضع نهاية لموقفها المتعنت فى التنفيذ [١] .

إن الحرص لابد أن يكون فى جانب مبدأ المشروعية وسيادة القانون لا فى جانب الإدارة وماليتها . وهذا يتوجب حماية هذا المبدأ مهما كان الثمن وطالما أن الإدارة لم تعبأ به ، ومضت فى غيها ممتنعة عن التنفيذ ، فإنها تكون قد خلقت للقاضى مبررا لملاحقتها بأحكام عديدة حتى تصدع للحق وتفئ اليه بتنفيذ الحكم . فى هذه الحالة تكون الغرامة قد حققت رسالتها التى جعل المشرع القاضى قواما على رعايتها وفقا لما يراه مناسبا لتحقيقها . ويزكى البعض هذه الرؤى بماذهب اليه من أن قيمة الغرامة التهديدية تعتبر زهيدة إذا

---

(١) DENIS – LINTON : conclusions sur C.E 11 mars 1994. Soulat J.C.P. 1944. 2. 22333.

ماقورنت بالأهداف التى تقوم على رعايتها ، وإذا كان البعض يراهـــا قليلـة القيمة ، فإنه يمكن الرد على ذلك بأن عدم التنفيذ باهظ الثمن بشـــكل لايمكـن تخيله ، لأن معناه أن تضرب عرض الحائط بكل المبادئ التـــى قـام نظـام الغرامة التهديدية على ضمان احترامها [1] .

(٤) موقف مجلس الدولة :

١١٦ - لم يشأ مجلس الدولة أن يضيق على المتقاضين وفـى التشـريع سعة ، فأعرض عن تطبيق مانادى به أنصار الرأى الأول بألا يحكم إلا بغرامـة واحدة لكفالة تنفيذ الحكم . ولذا نراه يقبل طلبين بالحكم بغرامة تهديدية لإلـــزام وزارة الزراعة بتنفيذ حكمه الصادر فى ٢٤ يونيه ١٩٩٢ سالف الذكر ، قدرهـا ألف فرنك يوميا فى حكمين متتاليين أولهما للسيد Boivin [2] ، والآخر لزميلـه Soulat [3] . عقب ذلك قدم Melot طلبا ثالثا للحكم بغرامة تهديدية لتنفيذ الحكم ذاته . ويرفض مجلس الدولة هذه المرة طلبه . ولم يكن الرفض لسبق الحكم بها أكثر من مرة عن ذات الحكم ، وإنما لأن الظروف التى أحاطت بالطلب الجديد كانت لاتستوجب قبوله هذه المرة . فكما ذكرنا أن تقدير الحكم بالغرامة لأكـثر من مرة مسألة يستقل بها القاضى تبعا لما يراه من استمرار عنت الإدارة فـــى التنفيذ ، ومحاولتها لإعاقته رغم الحكم الصادر بالغرامة ضدها [4] . تواكبت مع الطلب الجديد فى هذه المرة تصفية الغرامة المحكوم بها فى المرتين السابقتين

---

(١) LASCOMBE (M.) et autre : note Sous C.E. 11 mars 1994. Soulat J.C.P. 1994. 20 22333.

(٢) C.E 11 mars 1994, M. Boivin. J.C.P. 1994-2.22333. note: Lascombe et Vandendrissch.

(٣) C.E 11 mars 1994, M. Soulat. A.J. 1994. P. 388.

(٤) Rapport Public du conseil d'Etat 1995. E.D.C.E. 1995. No: 47. P. 442.

تتابعا [١] . وكان على اثر ذلك أن وزارة الزراعة اتخذت الخطوات الإيجابية لإصدار القرارات اللائحية اللازمة لتطبيق المادة ٧٩ من قانون ١١ يناير ١٩٨٤ تنفيذا لحكم مجلس الدولة آنف الذكر . والظروف على هذا النحو تقطع بأنه لامحل مرة ثالثة لطلب الحكم بالغرامة من جديد [٢] .

ومرة أخرى ، وتقديرا لذات الظروف ، يرفض مجلس الدولة طلب ثان بالحكم بغرامة تهديدية لإجبار الحكومة على تنفيذ حكم محكمة ادارية بإلغاء رفض وزير التعمير دفع بعض المستحقات المالية للموظفين المتعاقدين للعمل بالوزارة ، وكان مجلس الدولة قد حكم بغرامة تهديدية لكفالة تنفيذ هذا الحكم بناء على طلب بعضهم سلفا ، ولما أحدث حكم الغرامة أثره ، فإنه لاتكون هناك ضرورة للحكم ضد الدولة بغرامة تهديدية جديدة ، مما يستوجب رفض الطلب [٣] .

الفرع الثانى

طلب المساعدة فى التنفيذ كإجراء للحكم بالغرامة.

تمهيد :

١١٧ - لايطلب ذو الشأن وفق هذه الحالة الحكم بغرامة تهديدية ، وإنما يلجأ إلى قسم التقرير والدراسات يلتمس تدخلا فعالا لتذليل الصعاب التى تحول دون تنفيذ حكمه ، أو العقبات التى تضعها الإدارة حائلة دون تنفيذه . وتتتابع الإجراءات حتى يصل الأمر إلى مجلس الدولة الذى لايجد مناصا من

---

(١) C.E 6 janvier 1995, M. Boivin . A.J. 1995. P. 158.
C.E 27 janvier 1995, M. Soulat. R.D.P. 1995. P. 534.

(٢) C.E 27 janvier 1995. M. Melot. A.J. 1995. P. 157. R.D.P. 1995. P. 540. Concl: Scanvic.

(٣) C.E 16 juin 1997. Boarlen. Rec: p. 1021.

الحكم . حقا إن ذا الشأن لم يطلب الحكم بها ، وإنما كان طلبه مقصورا على المساعدة فى التنفيذ صراحة ، أنه على أى حال المعنى الذى انصرفت اليه إرادة المشرع فى المادة الثانية من قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ من أنه لمجلس الدولة فى حالة عدم تنفيذ حكم ادارى ، الحكم ، ولو بصفة مباشرة بغرامة تهديدية .

وإذا كان طلب المساعدة فى التنفيذ يؤول على هذا النحو إلى الحكم بغرامة تهديدية بغير طلب ، إذ يفضى إلى أن مجلس الدولة يحكم بها من تلقاء نفسه ، فإنه يثير فى تطبيقه أمورا ثلاثة : مدى تعارضه مع مبدأ : لايحكم القاضى بما لم يطلبه الخصوم ، ونطاق تطبيقه ، وأخيرا نظامه الإجرائى .

أولا : مدى تعارض الحكم بالغرامة بغير طلب مع مبدأ لايحكم القاضى بما لم يطلبه الخصوم :

١١٨ - الأصل أن القضاء ولاية لاتمارس بغير طلب ، فالطلب هو الإجراء الذى يعطى القاضى المسوغ القانونى لممارسة وظيفته القضائية . ويترتب على ذلك أثر هام ، أنه لايجوز للقاضى أن يقضى من تلقاء نفسه d'office ، حتى ولو كان متيقنا من صحة مايقضى به قانونا ، لأنه حالئذ سيكون قد قضى بعلمه الشخصى ، وهذا لايجوز . ومن وجهة أخرى لايحق له ، حال أن يحكم فيما طلبه الخصوم ، أن يذهب إلى ماوراء ماطلبوا فيقضى بأكثر منه ultra petita [١] ، ولايقف عند ماهو دونه فيقضى بأقل منه infra petita [٢] .

غير أنه فى بعض الحالات يرخص المشرع للقاضى - أو يوجب عليه - أن يتصدى بحكم من تلقاء نفسه لمسائل لم تكن محلا لطلبات المتداعيين. ويكون ذلك حتى ولو لم تثر فى دفوعهم . وهذا مرجعه تقديره لأهميتها ، وقدر

---

(١) C.E 6 mai 1988. Epoux cozette. Rec: p. 959.

(٢) C.E 26 février 1988. Office.HLM de Villeneuve-Sainte Georges. D. A. 1988. P. 262.

اتصالها بالنظام العام على نحو تربو معه إلى مكانة تحول دون أن يترك أمرها لتقدير الخصوم .

ونظرا لأن تنفيذ الأحكام تكون لها ذات الطبيعة ، لارتباطه بالحجية التى لها مكانة المبادئ الدستورية [١] . وترقى مكانة فى القضاء الإدارى تسمو حتى على قواعد النظام العام ذاتها . إذ تقول المحكمة الإدارية العليا بأن .... حجية الشئ المقضى به تسمو على قواعد النظام العام [٢] . وتقول محكمة القضاء الإدارى تدليلا على ذلك جميعه بأن .... امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم يرتب مسئوليتها ، لأنه يعتبر اجراء خاطئا ينطوى على مخالفة أصل من الأصول القانونية وهو احترام حجية الشئ المقضى به ، والذى من شأنه إشاعة الطمأنينة واستقرار الأوضاع ، وإحاطة القضاء بسياج من الحماية [٣] .

إذن ، لما كان ذلك كذلك ، وكانت الغرامة التهديدية وسيلة مباشرة لتنفيذ الأحكام ، إذ غايتها كفالته ، فإن للقاضى أن يحكم بها مباشرة حتى ولو لم يوجد نص يجيز ذلك ، أو لم يطلبه الخصوم صراحة .

ولعل تلك الإعتبارات هى التى حدت بمحكمة النقض الفرنسية إلى أن تجيز للقاضى العادى الحكم بها مباشرة ، قبل أن يقررها المشرع لأول مرة بمقتضى قانون ٥ يوليه ١٩٧٢ الذى عدل بقانون ٩ يوليه ١٩٩١ [٤] . ويوضح بعض الفقهاء ذلك بقوله أن الإعتراف للقاضى بالحكم مباشرة لايخل بالمادة ٥

---

(١) VANNAKOOLOS (C.): la notion de droits acquis en droit administratif française. Paris. L.G.D.J. 1997. Préface de Gaudmet. P. 49.

(٢) المحكمة الإدارية العليا : ٧ يناير ١٩٦١. الطعن رقم ١١٥٧ لسنة ٩ القضائية . مجموعة الخمسة عشر عاما (١٩٦٥ - ١٩٨٠) الجزء الثانى . ص : ١٠٩٤.

(٣) محكمة القضاء الإدارى : ٢ ديسمبر ١٩٥٦. الدعوى رقم ١٥٢٨ لسنة ٦ القضائية . مجموعة السنة الحادية عشر . ص : ١٠٠.

(٤) TERRE (F.) et autres : Droit civil: les obligations. Paris. Dalloz. 5^{e} edition. 1993. P. 781.

من تقنين المرافعات المدنية الجديد التى تحظر على القاضى أن يقضى بأكثر مما طلبه الخصوم ، وذلك لأن القاضى حين يحكم بها لايضيف جديدا إلى طلبات الخصوم ، وإنمايستهدف فحسب بالحكم بها ، كفالة تنفيذ ماقضى به . ولعل هذا مايفسر جواز الحكم بها مباشرة ولأول مرة فى الإستئناف [١] .

ثانيا : النطاق العضوى لنظام الحكم بغير طلب :

١١٩ - للحكم مباشرة – أى بغير طلب صريح بالغرامة – نطاق عضوى لايتجاوزه . إذ هو وفقا للمادة الثانية من قانون الغرامة مقصور على مجلس الدولة دون غيره من جهات القضاء الإدارى ، فلا يجوز ذلك للمحاكم الإدارية العادية أو الإستئنافية . بل إن لتلك المحاكم ، وفقا للمادة ٨ – ٤ من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية ، إحالة الطلبات التى يقدمها اليها ذوو الشأن لكفالة تنفيذ أحكامها إلى مجلس الدولة للفصل فيها . وحالئذ يكون لهذا الأخير أن يقضى فى حدود طلبات الخصوم ، سواء بأوامر مجردة يقتضيها التنفيذ ، أم بأوامر مقترنة بغرامة تهديدية يستوجبها .

وهذا الإستئثار المقصور على مجلس الدولة يعكس أولى مظاهر التمايز بين الغرامة فى المجال الإدارى ، ونظيرتها فى القانون الخاص . إذ أن الحكم بهذه الأخيرة لايكون حكرا على قاض معين، وإنما لكل قاض هذه السلطة . إذ تنص المادة ٣٣ من قانون ٩ يوليه ١٩٩١ – وقبلها المادة ٥ من قانون ٥ يوليه ١٩٧٢ – على أن لكل قاض ، ولو مباشرة ، أن يحكم بغرامة تهديدية لتنفيذ حكمه .

ويقول شراح القانون تفسيرا لهذا النص أنه يسرى على جميع قضاة القضاء العادى سواء كان القاضى المدنى أو التجارى ، أو الجنائى – حال أن

---

(١) DONNIER (M.) : Voiex d'execution et procedures de distribution.Paris. Litec. 4e edition. 1996. P. 90.

DU RUSQUEC (E.): Astreintes provisoires. J.C. pr. civ. 1994. fas: 2130. p. 8 et ss.

يحكم بالتعويض فى الشق المدنى المرتبط بالدعوى الجنائية التى يفصل فيها - أم المحاكم العمالية ، أو هيئات التحكيم ، أو قاضى الأمور المستعجلة . ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد ، وإنما يتعداه إلى الإعتراف لغير القاضى مصدر الحكم بأن يقضى بغرامة تهديدية لكفالة تنفيذ حكم صدر عن قاض آخر ، كما هو الحال بالنسبة لقاضى التنفيذ [١] .

وقد يتساءل البعض لما آثر المشرع مجلس الدولة بالحكم بالغرامة مباشرة دون المحاكم الإدارية عادية كانت أم استئنافية ، ولما هذه المغايرة فى التنظيم الذى فرق به بين الغرامة الإدارية والمدنية ؟ . يعود ذلك فى حقيقة الأمر إلى سببين : أحدهما فنى والآخر قانونى ، تتجسد فيهما رغبة المشرع فى أن يحقق بذلك تنفيذ سريع وفعال للأحكام الإدارية . فمس جهة السبب الفنى أن مجلس الدولة يكون اقدر على تلك التبعة مس محاكم القضاء الإدارى الأخرى. وليس مرجع هذه القدرة تفوقه عنها فى الكفاءة القانونية ، وإنما مردها سهولة اتباع الإجراءات الإدارية التى تسبق الإلتجاء إلى الإجراءات القضائية . إذ أن السياسة التى اتبعها المشرع فى هذا الشأن تقوم على اساس أن تنفيذ الحكم يجرى على مرحلتين : مرحلة إدارية ، وأخرى قضائية . والأولى منهما يتولاها قسم التقرير والدراسات ، وهو أحد الأقسام التابعة لمجلس الدولة ، إذ يتخذ الإجراءات الودية للإتصال بالإدارة المعنية بعد أن يقدم له ذو الشأن طلب المساعدة فى التنفيذ ، أملا فى تنفيذ الحكم دون اتباع الطريق القضائى بنقل الأوراق إلى القسم القضائى بمجلس الدولة . فإذا نجحت مساعيه وتم التنفيذ فى تلك المرحلة ، كان فى ذلك الغناء عن الإلتجاء إلى الإجراءات القضائية . وإذا كان العكس تنتقل الأوراق إلى القسم القضائى لمجلس الدولة للحكم بالغرامة مباشرة . إذن وجود قسم التقرير بمجلس الدولة يمثل مناط القدرة لدى هذا الأخير ، ويفسر سبب استئثاره بالحكم بالغرامة مباشرة ، ولذا فإن انفراد مجلس الدولة بتلك السلطة يفضى لامحالة إلى الإختصار فى الوقت ، والإقتصاد

---

(١) DONNIER (M.) : op. cit. P. 89.

فى الإجراءات [١] . إذ لو عهد بتلك السلطة إلى المحاكم الإدارية العادية أو الإستئنافية ، فإن بعد مقرها عن قسم التقرير ، سوف يفضى إلى انفاق المزيد من الوقت وتطلب العديد من الإجراءات . وهذا يحول دون تحقيق الغاية التى قصدها المشرع من تطبيق نظام الغرامة فى المجال الإدارى من حيث سرعة التنفيذ ومرونة اجراءاته [٢] .

ومن ناحية السبب القانونى ، أن هذا الإستئثار قصد به ، وعلى نحو ما أوضحت الأعمال التحضيرية لقانون الغرامة ، أن يتفادى ذو الشأن الطعن فى الحكم الصادر بالغرامة أو برفضها أو بتصفيتها حال تحقق مقتضيات التصفية ، سواء بطريق الإستئناف أو النقض أمام مجلس الدولة . وذلك إذا ماعهد للمحاكم الإدارية أو محاكم الإستئناف الإدارية بسلطة الحكم مباشرة بالغرامة ، إذ أن كل حكم ستصدره بالغرامة أو برفضها أو بتصفيتها أو برفض تصفيتها سيكون مآله الطعن أمام مجلس الدولة استئنافا – فى غير الحالات التى تدخل فى نطاق الإختصاص النوعى لمحاكم الإستئناف الإدارية – أم نقضا . وهذا ولاشك يكون من اثره إطالة الإجراءات ، وتباعد الوقت بين صدور الحكم الأصلى ، وتنفيذه بشكل يحول دون تحقيق تنفيذ فعال وسريع للأحكام . ومن هنا فإن فى استئثار المجلس بتلك السلطة اختصارا زمنيا ، واقتصادا إجرائيا [٣]

ثالثا : النظام الإجرائى للحكم بالغرامة التهديدية بغير طلب :

١٢٠ – لاتتجرد هذه الحالة من الطلب مطلقا ، فأثره لازال جليا خلالها، إذ لايتحرك مجلس الدولة من تلقاء نفسه بالمعنى الحقيقى للتحرك التلقائى . حقا أن ذا الشأن لايكون محل طلبه الحكم بالغرامة ، ولكنه كما ذكرنا يلتمس

---

(١) LONG (M.) et autres : les grands arrêts de la jurisprudence administrative. Paris. Dalloz. 1996. P. 708.

(٢) LINOTTE (D.) : Execution des decisiens de justice admuninstrative et astreintes en matiére administrative, J.C.P. 1981 –1-3011.

(٣) ELISABETH (B.B.) : L'astréinte en matiere administrative D. 1981. P. 99.

تدخلا من قسم التقرير والدراسات بمجلس الدولة لتذليل عقبات ادارية حالت دون تنفيذ الحكم الصادر لصالحه . وتتداعى الإجراءات إلى أن يصل الأمر إلى مجلس الدولة فيحكم بالغرامة . إذ أن الطلب هو نقطة البداية للتتابع الإجرائي وصولا إلى الحكم بالغرامة . وهذا مايدعونا إلى القول بأن دوره لايخبو حتى فى تلك الحالة . وهو أيضا مايمثل فرقا جديدا بين الحكم مباشرة بالغرامة هنا ، وبين نظيرتها فى نطاق تنفيذ أحكام القضاء العادى [١].

ووجه التفرقة تتبدى فى أن القاضى العادى يمكنه مباشرة أن يحكم فى ذات حكمه الأصلى بغرامة تهديدية توقع حال امتناع أو إهمال المحكوم ضده فى تنفيذ هذا الحكم . وتحقيقا لذلك لايلزم أن يصدر الحكم بها مسببا ، ولايشترط أن يكون وجاهيا صادرا فى حضور المتداعيين [٢] ، والوضع يختلف بالنسبة لمجلس الدولة ، إذ لابد لكى يمارس هذه السلطة من المرور بمراحل إجرائية ثلاث : المرحلة الأولى وهى تلك التى تلى إصدار الحكم الإدارى ، ثم يصادف تنفيذه اعراضا أو ممانعة من الإدارة . وفى المرحلة الثانية وفيها يتقدم ذوو الشأن بطلب المساعدة فى التنفيذ إلى قسم التقرير والدراسات بمجلس الدولة طالبا أن يتخذ الإجراءات اللازمة للإتصال بالإدارة لمعاونته على تنفيذ الحكم. ويشترط لتقديم هذه الطلب أن يكون قد مضت مدة ثلاثة أشهر على اعلان الحكم المطلوب تنفيذه إذا كان هذا الأخير صادرا عن المحاكم الإدارية أو محاكم الإستئناف الإدارية ، ومدة ستة اشهر إن كان صادرا عن مجلس الدولة. ولكن هذا الشرط لايسرى فى حالات ثلاث : **أولها إذا كانت الإدارة قد أعلنت صراحة رفضها لتنفيذ الحكم ، والأخرى إذا كان الحكم من الأحكام المستعجلة لاسيما إن كان صادرا بوقف تنفيذ قرار ادارى مطعون عليه بالإلغاء . وأخيرا**

(١) BON (P.) . un progrés de L'Etat de droit : Lo loi 16 juillet 1980 relative aux astreintes en matiére admunistrative et a L'execution des jugements par la puissance publiques. R.D.P. 1981. P. 35.

(٢) Cass . civ · 21 mars 1979 D. 1979. P. 449. Note : Santa – Coroce

إذا كانت المحكمة التى اصدرت الحكم قد حددت مدة لتنفيذه ، حالئذ يقدم طلب المساعدة فى التنفيذ بعد انتهاء هذه المدة [١] .

أما المرحلة الثالثة ففيها يتولى قسم التقرير الإتصال بـالإدارة المعنية ملتمسا منها تنفيذ الحكم ، فإذا نجحت جهوده فى ذلك ، ونفذت الحكم فعلا ، انتهى الأمر عند هذا الحد . ويكون طلب المساعدة فى التنفيذ قد حقق أثره الإيجابى بالتنفيذ فعلا . إما إذا باءت بالفشل وأصرت الإدارة على عنادها ، يتوجب على رئيس قسم التقرير أن ينقل الأوراق إلى رئيس القسم القضائى بمجلس الدولة لاتخاذ اجراءات الحكم بالغرامة مباشرة . وهنا يكون على هذا الأخير أن يصدر أمره بالبدء بتلك الإجراءات ، ويسجل هذا الأمر بأمانة القسم القضائى لتحديد جلسة نظر تلك المنازعة ، يخطر بشأنها الأطراف المعنية ، مقدم طلب المساعدة والإدارة الممتنعة عن التنفيذ . على أن يفصل فى تلك المنازعة على وجه السرعة وفقا للإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة للفصل فى الدعاوى الإدارية [٢] . وهذا معناه أن الحكم بالغرامة لابد أن يكون وجاهيا يصدر بعد تحقيق فى حضور أطراف تلك المنازعة ، على خلاف الحكم مباشرة بالغرامة المدنية إذ لايلزم أن يكون وجاهيا . وإنما يمكن صدوره فى غيبة الخصوم . كما يجب أن يكون مسببا . وهذا أيضا ليس بلازم بالنسبة للحكم الصادر بالغرامة المدنية مباشرة كما ذكرنا سلفا . ولايعنى هذا أن مجلس الدولة يكون ملزما بالحكم بالغرامة فى هذه الحالة ، إذ الأمر يخضع لسلطته التقديرية إن شاء قضى بها ، وإن أبى لايقضى طالما كان هناك من الأسباب السائغة مايقتضيه .

ومن الناحية العملية لم يستخدم مجلس الدولة حتى الآن هذه السلطة فى حدود مانعلم . والسبب فى ذلك لايعود إلى المجلس ذاته ، وموقفه الرافض لها،

---

(١) المادة ٥٩ من لائحة ٣٠ يوليه ١٩٦٣ معدلة بالمادة الرابعة من لائحة ٣ يوليه ١٩٩٥.

(٢) المادة ٥٩ - ٤ من لائحة ٣٠ يوليه ١٩٦٣ معدلة باللائحة ٨٣١ لسنة ١٩٩٠ الصادرة فى ٣ يوليه ١٩٩٥.

وإنما مرجعه تعدد اجراءاتها على نحو لايسعف ذا الشأن فى تحقيق مـــايرجوه منها . بل إنه قد ينفق وقتا طويلا بين اتباع اجراءات إدارية ، وأخرى قضائيـــة ثم لايصل فى نهاية الأمر إلى مبتغاه . ولعل هذا ماجعل المتقاضون يؤثـــرون عليه طريق الطلب الصريح [١] ، فصار بالنسبة لهذا الطريق ، على الأقل مـــن الناحية العملية ، القاعدة والمنطلق الأساسى لإجراءات الحكم بالغرامة .

المطلب الثانى
الفصل فى طلب الحكم بالغرامة التهديدية

تمهيـــــــد :

١٢١ - بعد تقديم طلب الحكم بالغرامة يبدأ مرحلة إجرائية جديدة ، تمر بدورها بخطوات ثلاث تتتابع تتابعا زمنيا مرحليا : تحديد القـــاضى المختـــص بالفصل فى الطلب ، مهمة هذا القاضى فى تحقيق الطلـــب ، وأخـــيرا صـــدور الحكم فيه إما بقبوله والحكم بالغرامة ، أو برفضه بما يستتبعه من رفض الحكم بها .

وهكـــذا نتناول فى فرع أول الإختصـــاص بالفصل فى طلـــب الحكـــم بالغرامة، ثم نبين مهمة قاضى الغرامة فى تحقيق هذا الطلب فى فرع ثـــان ، وأخيرا وفى فرع ثالث نعرض للحكم الصادر فى هذا الطلب .

الفرع الثانى
الإختصاص بالفصل فى طلب الغرامة التهديدية

تمهيـــــــد :

١٢٢ - يثـــور التساؤل عن القاضى الذى ينعقد له الإختصاص بالفصل

---

(١) GUETTIER (ch.) : op. cit. P. 29.

فى طلب الغرامة ، هل هو ذاته الذى أصدر الحكم المطلوب تنفيذه تحقيقا لمبدأ التلازم بين قاضى الحكم وقاضى الغرامة المطبق أصلا فى نظام الغرامة التهديدية المدنية ، أم أنه قاض آخر اختصه المشرع بالنظر فى تلك الطلبات ؟. وهل يختلف الوضع فى هذا الشأن ، تبعا لما إذا كان الحكم المطلوب تنفيذه حكما موضوعيا أم حكما مستعجلا أم يتماثل بشأنها جميعا ؟

إن ثمة قواعد اجرائية ضابطة لمسألة الإختصاص ، أوردها المشرع بعضها فى قانون الغرامة التهديدية ، وأتى ببعضها الآخر فى تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية ، يتنوع وفقا لها الإختصاص النوعى بالفصل فى طلبات الغرامة بين مجلس الدولة من جهة ، والمحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية من جهة أخرى [١] .

أولا : اختصاص مجلس الدولة :

١٢٣ - حين صدر قانون الغرامة فى ١٦ يوليه ١٩٨٠ تبنى فكرة مركزية الإختصاص بالفصل فى طلباتها ، إذ عقدت مادته الثانية الإختصاص

---

(١) حال مناقشة قانون ٨ فبراير ١٩٩٥ اقترح أحد أعضاء الجمعية الوطنية الفرنسية السيد Hyest أن يمتد الإختصاص بالحكم بالأوامر التنفيذية والغرامة التهديدية إلى القضاء الإدارى المتخصص ، مثل لجنة تحديد الرسوم الصحية والإجتماعية فيما بين الأقاليم ، ولجنة المساعدات الإجتماعية ، والمجالس التأديبية ، والمجلس الأعلى للوظيفة العامة ... ولكن هذا الإقتراح لاقى معارضة من الحكومة ، ومقرر لجنة القوانين السيد Porcher الذى أعلن أن ذلك يعنى أن نذهب بتلك السلطة مع خطورتها أبعد من اللازم ، ونمد نطاقها إلى غير ماتقتضيه روح هذا المشروع .هذا إلى أن تلك اللجان يطعن فى قراراتها أمام مجلس الدولة بطريق الإستئناف أو النقض . وهذا فى حد ذاته يكفى لكفالة تنفيذها بطريق الأوامر والغرامة التهديدية . إذ يكون للمجلس حالئذ أن يقضى بها وفقا للقواعد المطبقة فى هذا الشأن فيتحقق بذلك أمران : كفالة تنفيذ ماتصدره من قرارات وأحكام ، والحفاظ على بقاء تطبيقها فى أضيق نطاق بشكل يحول دون اساءة استخدامها على نحو يخرج بها عن أهدافها .

J.O. débat... Ass. Not: 21 novembre 1994. P. 7298 – 7299.

المطلق لمجلس الدولة بتلقى طلبات الغرامة لكفالة تنفيذ جميع الأحكام الإدارية سواء ماصدر منها عن المحاكم الإدارية أو محاكم الإستئناف الإدارية أو ماصدر عن مجالس المنازعات الإدارية ، وجهات القضاء الإدارى المتخصص [١] . وسواء كان غرضها كفالة تنفيذ حكم موضوعى أو مستعجل ، أو كانت صادرة فى دعاوى الإلغاء أو دعاوى القضاء الكامل [٢] ، كانت الأسباب الدافعة إلى تركز هذا الإختصاص فى يد مجلس الدولة هى ذاتها الأسباب القانونية والفنية التى عرضنا لها سلفا ، والتى يبغى المشرع من ورائها سرعة التنفيذ وفعالية انجازه . وقد كان من أثر ذلك التزام المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية بإحالة مايقدم اليها من طلبات الغرامة التهديدية لتنفيذ أحكامها الى مجلس الدولة . وعلى ذلك قضى المجلس بأنه إذا كان الطاعن قد طلب من المحكمة الإدارية كفالة تنفيذ حكمها بإلغاء رفض المجلس البلدىإعادته وإنهاء مدة تدريبه إلى عمله . فإن هذا يعنى أنه يطلب من المحكمة إعادته تحت التهديد المالى ، مما يمثل طلبا بالحكم بغرامة تهديدية فيكون على المحكمة الإدارية إحالة هذا الطلب إلى مجلس الدولة [٣]

مكث مجلس الدولة منفردا بهذا الإختصاص خمسة عشر عاما حتى صدر قانون ٨ فبراير ١٩٩٥ الذى حمل رغبة المشرع فى تطبيق مبدأ التلازم بين قاضى الحكم وقاضى الغرامة المطبق بشأن الغرامة التهديدية فى نطاق القانون الخاص . فاعتبر قاضى الحكم بمثابة قاضى تنفيذ لأحكامه . على نحو ماقرره فى المادة ٨ – ٤ التى أدخلت الى تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية بموجب المادة ٦٢ من هذا القانون . غير أن لائحة تطبيقه تأخر صدورها مما أدى إلى امتناع مجلس الدولة عن تطبيق هذا النص حتى تصدر مبينة كيفية حدوثه . ولذا قضى بأنه يظل له الإختصاص المطلق بالحكم

---

(١) DUGRIP (O.) : op. cit.p. 20.

(٢) TERCINET (J.) : Vers la fin de l'inexécution des déxions juridic - -tionnelles par l'administration?. A.J. 1981. P. 9.

(٣) C.E 26 février 1993. Cohen. Rec: p. 972.

حتى تصدر اللائحة التى تحدد نظام تطبيق المادة ٨ – ٤ من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية [١] .

وبالفعل صدرت اللائحة رقم ٨٣١ لسنة ١٩٩٥ لتحدد فى مادتها الرابعة عشر أن بداية اعمال توزيع الإختصاص بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية هو الأول من سبتمبر ١٩٩٥ ، ولتسوية الأوضاع المترتبة على ذلك قررت حكما انتقاليا مؤداه أن الطلبات التى قدمت إلى مجلس الدولة بغرامة تهديدية لتنفيذ الأحكام الصادرة عن تلك المحاكم قبل هذا التاريخ – ١ سبتمبر ١٩٩٥ – يظل منعقدا له الإختصاص بالفصل فيها حتى يصدر حكما بشأنها . وهناك تطبيق فريد لمجلس الدولة مد بمقتضاه الإختصاص بالفصل فى طلب الغرامة التهديدية لتنفيذ حكم محكمة ادارية قدم بعد ١ سبتمبر ١٩٩٥ ، وجعل سنده فى ذلك أن ذا الشأن قدم إلى قسم التقرير طلب بمساعدته فى تنفيذه قبل هذا التاريخ . وهنا اعتد المجلس بتاريخ تقديم الطلب إلى قسم التقرير ، وليس بتاريخ إحالة الأوراق إلى مجلس الدولة من رئيس هذا القسم باتخاذ اجراءات الحكم بالغرامة . وعلى هذا الأساس مد اختصاصه إليه .

وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة بأن ينتج عن نصوص اللائحة رقم ٨٣١ لسنة ١٩٩٥ الصادرة فى ٣١ يوليه ١٩٩٥ أن مجلس الدولة يظل مختصا بالفصل فى طلب الغرامة لكفالة تنفيذ حكم محكمة ادارية الذى قدم بعد الأول من سبتمبر ١٩٩٥. وذلك إذا كان الطاعن قبل هذا التاريخ قد تقدم إلى قسم التقرير والدراسات بمجلس الدولة بطلب لتذليل الصعوبات التى تعترضه لتنفيذ هذا الحكم [٢] .

ولم يبق إذن لمجلس الدولة من اختصاص فى هذا الشأن إلا اختصاصه فى طلبات الغرامة التهديدية فى حالات ثلاث : **الطلبات المتعلقة بالأحكام الصادرة عنه جريا على الأصل ، وتلك التى تحيلها اليه المحاكم الإدارية**

---

(١) C.E 12 avril 1995. Bartolo. Rec. p. 990.

(٢) C.E 10 février 1997 1997. Van-Lierde. Rec: p. 1021.

العادية والإستئنافية بشأن الأحكام الصادرة عنها ، بمقتضى الفقرة الخامسة من المادة ٨ – ٤ من التقنين التى نصت على أن المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية يمكنها إحالة طلبات تنفيذ أحكامها للفصل فيها إلى مجلس الدولة . وأخيرا الأحكام أو القرارات الصادرة عن القضاء الإدارى المتخصص، وفقا للتحديد السابق ، باعتبار أن المشرع لم يعترف لها بسلطة الفصل فى طلبات تنفيذ أحكامها ، مما يعنى أنها تظل تبعا للأصل من اختصاص مجلس الدولة . وعلى ذلك قضت محكمة نانت الإدارية ، بأن المادة ٨ – ٤ من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية لاتجيز للمحكمة الإدارية الفصل فى طلبات تنفيذ قرارات جهات القضاء الإدارى المتخصص ، ولذا يكون طلب كفالة تنفيذ قرار لجنة تحديد الرسوم الصحية والإجتماعية المقدم اليها مرفوضا [١] .

ثانيا : اختصاص المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية :

١٢٤ – حققت المادة ٨–٤ من التقنين ، وكما ذكرنا ، مقتضيات التلازم بين قاضى الحكم وقاضى الغرامة . إذ نصت على أنه : فى حالة عدم تنفيذ حكم نهائى صادر عن محكمة ادارية أو محكمة استئناف ادارية يكون على ذى الشأن تقديم طلب تنفيذه إلى ذات المحكمة التى أصدرته . وتضيف فقرتها الثانية أنه إذا كان الحكم مطعونا فيه بالإستئناف ، فإن هذا الطلب يجب تقديمه إلى محكمة الإستئناف .

ومن هذا النص يبدو واضحا أن المحكمة الإدارية تختص بالفصل فى طلب الغرامة لما كان نهائيا من أحكامها باستنفاد ميعاد الطعن فيه دون تقديمه ، فإذا طعن فيه بالإستئناف ، فإن محكمة الإستئناف هى التى تختص بالفصل فى طلب تنفيذه . أما أحكام محكمة الإستئناف الإدارية تعتبر بطبيعتها أحكاما نهائية . ولذا يكون الإختصاص بالفصل فى طلب تنفيذها لذات المحكمة التى

---

(١) TA. Nantes : 8 janvier 1996, Centre d'aide par le Travail Foyer Savenay. Rec: p. 1108.

أصدرتها .

ولكن إلى أى قاض ينعقد الإختصاص بالفصل فى طلب الغرامة لتنفيذ حكم طعن فيه بالإستئناف ، وقضت محكمة الإستئناف برفض الطعن وتأييد الحكم . هل لقاضى الحكم أم لقاضى الإستئناف ؟. فى المسألة وجهات نظر متباينة ، ولكل وجهة مايؤيدها ويدعم صحتها .

قد يرى البعض أن قاضى الحكم هو المختص باعتباره القاضى الذى أصدره فيكون له جريا على الأصل كفالة تنفيذه . هذا إلى أن القول بأن قاضى الإستئناف هو الذى ينعقد له هذا الإختصاص يمكن الرد عليه بأنه قد استنفد اختصاصه بمجرد صدور حكمه . وقد يذهب البعض الآخر مذهبا مغايرا فيرى الإختصاص معقودا لقاضى الإستئناف باعتباره يتفق مع قصد المشرع من أن يسند اليه الإختصاص بالفصل فى طلبات تنفيذ الأحكام التى ينظر الطعن فيها بالإستئناف . وهذا يفهم منه أن الحكم مجرد إن دخل فى حوزته يكون قد خرج برمته من ولاية محكمة أول درجة . فلا يكون لها اختصاص بشأن نظر طلبات تنفيذه . فإذا كان ذلك كذلك ، فإن الإختصاص يكون لامحالة لقاضى الإستئناف وإلا لكان طلب التنفيذ بغير قاض يفصل فيه ، وهذا مالايمكن قبوله.

ويبدو أن مجلس الدولة قد تبنى وجهة النظر الأخيرة ، حين استفتى فى تلك المسألة ، فأفتى بعد أن عرض تفصيلا لنص المادة ٨ – ٤ من التقنين ، بأنه فى جميع الحالات التى يكون فيها الحكم الإدارى مطعونا فيه بالإستئناف، تكون محكمة الإستئناف هى المحكمة الوحيدة المختصة بالفصل فى طلبات تنفيذه ، حتى ولو قضت هذه المحكمة برفض الإستئناف [١] .

ويفهم من ذلك أنه يجوز تقديم طلب الغرامة لأول مرة أمام محكمة الإستئناف دون أن يعترض على ذلك بأنه يخالف مبدأ التقاضى على درجتين ، باعتبار أن غايته ليس زيادة التزامات الخصوم ، وإنما كفالة تنفيذ حكم

---

(١) C.E. " avis de Section" : 13 mars1998. Mme Vindenagel, A.J. 1998. P. 459.

قضائى، وفرض احترامه على المحكوم ضده . هذا مايستقر عليه الوضع فـــى نظام الغرامة فى القانون الخاص اذ يجوز طلبـــــها لأول مـــرة أمـــام قـــاضى الإستئناف ، بل يجوز لهذا الأخير أيضا أن يقضى بها من تلقـــاء نفســـه [١] . ويفهم منه أيضا أن محكمة الإستئناف تختص بنظر هذه الطلبات ســـواء بتقديـــم هذا الطلب أثناء نظر الإستئناف ، أو بعد صدور الحكـــم فيـــه ، إذ لايســـتبعد اختصاصها بصدوره بشكل يمتنع فيه تقديمه اليها ، وإنما يظل لذى الشأن حـــق تقديم هذا الطلب اليها بعد صدوره وثبوت ممانعة الإدارة فى تنفيذه .

وثمة تساؤل حقيق إثارته **ماذا لو استأنف المحكوم ضده الحكم ، واثناء نظر الإستئناف تقدم المحكوم له بطلب الغرامة التهديدية لتنفيـــذه ، ثـــم تـــرك المستأنف استئنافه ، فهل يؤثر ذلـــك علـــى الطلـــب واختصـــاص محكمـــة الإستئناف بالفصل فيه ؟ .**

لايترتـــب على ترك المستأنف لاستئنافه بشان الطلب ذات الأثر المترتب على ترك الخصومة من حيث إعادة الخصوم إلى الحالة التى كانوا عليها قبـــل الدعوى أو الإستئناف المتنازل عنه ، إذ للطلب شأنه الخاص فى هـــذه الحالـــة باعتبار هدفه كفالة تنفيذ الشئ المقضى به . ولذلك قضـــت محكمـــة اســـتئناف باريس الإدارية بأن محكمة الإستئناف التى تنظر الإستئناف المقام ضـــد حكـــم محكمة ادارية تظل مختصة بالفصل فى طلب تنفيذ الحكم المستأنف حتى ولـــو ترك أو تنازل المستأنف عن استئنافه [٢]

---

(١) DONNIER (M.) : op. cit. P. 90.

(٢) CAA. Paris: 30 septembre 1997, Ibrahim. Rec: p. 1018.

الفرع الثانى

تحقيق طلب الغرامة التهديدية

تمهيـــــــد :

١٢٥ - بعد أن يتحدد القاضى المختص بالفصل فى الطلـــب ، تنتقــل الإجراءات تتابعا فى نطاق الفصل فيه تجاه تحقيقه . ولئـــن كـــان الأصــل أن يفضى التحقيق إلى صدور حكم فيه قبولا أو رفضا ، فإنه قد يعترضه عــارض يحول دون استمراره ، ويفضى به إلى الإنقضاء بغير حكـــم . وفـــى حـــدود ماكشف عنه التطبيق العملى لخصومة الغرامة يتجسد هذا العارض فى تـــرك الطلب أو التنازل عنه بعد تحقيقه .

لنرى إذن فى ضوء تلك الأفكار بداية اجراءات تحقيق طلب الغرامـــة ، ثم نبين بعد ذلك حكم تركه أو التنازل عنه .

أولا : اجراءات تحقيق طلب الغرامة التهديدية :

١٢٦ - تفترق اجراءات تحقيق طلب الغرامة تبعا لما اذا كـــان الطلـــب مقدما إلى مجلس الدولة ، أم إلى المحاكم الإدارية العادية أو الإستئنافية .

(١) تحقيق طلب الغرامة أمام مجلس الدولة :

١٢٧ - فى عرضها لإجراءات تحقيق الطلب أمام مجلس الدولة جمعت المادة ٥٩ – ٤ من لائحة ٣٠ يوليه ١٩٦٣ بين إجمال وتفصيل .

ففيما يتماثل طلب الغرامة فيه مع غيره من المنازعات الإدارية أشـــارت بإجمال إلى أن يفصل فى هذا الطلب ويحكم فيه وفقا للإجراءات المتبعة بشـــأن الفصل فى المنازعات الإدارية أمام مجلس الدولة . اما فيما هو خـــاص بـــهذا الطلب فصلت عددا من الإجراءات المتميزة التى تمضى على عـــدة خطـــوات متتالية .

تبدأ تلك الإجراءات بإحالة الطلب بعد ايداعه ، وفقا للإجراءات السابقة ،

إلى إحدى الدوائر الفرعية sous – section التى تتولى مهمة تحضيره . وهى فى سبيل ذلك تقوم بإرساله إلى قسم التقرير والدراسات باعتباره كما قدمنا القسم المسئول فى مجلس الدولة عن مشاكل تنفيذ الأحكام الإدارية ، ليبحث من ناحية عن الأسباب التى منعت الإدارة عن تنفيذ الحكم ، وما إذا كان هذا يعود إلى رفضها الصريح للتنفيذ ، أم امتناعها عنه دون قصد ، إما لعيب فى منطوق الحكم حال دون استطاعتها فهم ماينبغى عليها القيام به لعمل مقتضاه ، أو لظروف مادية حالت دونه ، تستوجب التماس العذر لها حتى تمضى بآثارها. وأيا كانت تلك الأسباب يكون على القسم الإتصال بالإدارة المعنية لتذليل ، ما أمكن ، الصعوبات التى حالت دون التنفيذ ، ويلتزم فى سبيل تأدية تلك المهام بمبدأ الوجاهية وما يقتضيه من كفالة حق الدفاع ، بحيث يكون الإجراءات التى يتخذها فى حضور أطراف الطلب لإبداء ملاحظتهم ، ودفوعهم بشأنها .

بعد انتهاء اجراءات تلك المرحلة إما بقبول الإدارة بتنفيذ الحكم أو إصرارها على عدم تنفيذه ، أو عدم استطاعتها ذلك لظروف خارجة عن إرادتها ، يقدم رئيس القسم تقريرا بما انتهى اليه التحقيق مشفوعا برأيه بشأن طلب الزامه إما بقبوله ، أو برفضه ، أو باعتباره لامحل له ، أو بأنه لايدخل أصلا فى اختصاص القسم القضائى لمجلس الدولة . وبعد ذلك يعيد الملف كاملا إلى الدائرة الفرعية المختصة ، التى يقوم رئيسها بدوره بإحالته الى القسم القضائى مقترنا بالرأى القانونى تمهيدا لصدور الحكم فى الطلب [(١)] .

ورغبة من المشرع فى تيسير اجراءات الحكم بالغرامة وسرعة الفصل فيها عهد المشرع فى المادة ٦ من قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ إلى رئيس القسم القضائى بالمجلس باتخاذ الإجراءات اللازمة للفصل فى الطلب ، وإصدار

---

(١) GALABERT (M.): l'application par le conseil d'Etat des dispesitions de la loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes. Mél: Peiser. Grenoble. Presses universitaires de Grenoble. 1995. P. 242.

الحكم فيها على أن يكون قراره فى هذا الشأن مسببا .

(٢) تحقيق الطلب أمام المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية :

١٢٨ - لاتوجد أى قاعدة خاصة لتحقيق الطلب يتميز بها عن غيره من الطلبات التى تختص بها المحاكم الإدارية العاديـــة والإســتئنافية [١]. إذ تبعـــا للأصل العام يعين لكل قضية مقرر ، يتولى تحقيقها ومتابعة الإجراءات بشأنها. وفقا للمادة ٢٢٢ - ٣ من التقنين يتولى رئيس المحكمة المختصـــة أو المقـــرر المعين لهذا الغرض اتخاذ كل الإجراءات التى يراها لازمة لكفالة تنفيذ الحكـــم محل الطلب [٢] .

بعد أن يتم فحص الطلب ، وتحقيق ما انطوى عليه من وقـــائع وأدلـــة ، يكون لرئيس المحكمة الإدارية العادية أو الإستئنافية اتخاذ أحد موقفيـــن: إمـــا الأمر بحفظ الطلب اداريا ، إذا تثبت من أنه غير مؤسس من الناحية القانونيـــة ويكون عليه فى هذه الحالة اخطار الطـــالب بـــأمر الحفـــظ . وإمـــا باتخـــاذ الإجراءات القضائية لصدور الحكم بالغرامة ، ويكون ذلك فى حالات ثـــلاث : **إذا قدر أن الحكم بالغرامة هو السبيل الوحيد لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكـــم محل الطلب ، أو إذا طلب منه ذو الشأن ذلك خلال الشهر التالى لإعلانه بـــأمر حفظ الطلب على نحو ماورد سلفا ، أو فى جميع الأحوال إذا انقضـــت مـــدة ستة أشهر على تقديم طلب الغرامة إلى المحكمة المختصة .**

ولايفوتنا أن نشير إلى مسألتين أساسيتين : إن أمـــر رئيـــس المحكمـــة المختصة باتخاذ الإجراءات القضائية للحكم بالغرامة نهائى لايقبل الطعن بـــأى من طرق الطعن [٣] . والآخر يتوجب على المحكمة التى تنظر الطلب اتباعـــا

---

(١) HUGLO (ch.) et LEPAGE – JESSUA (C) : code des procedures contentieuses de droit public. Paris. Litec. 2e edition. 1994. Préface de Vedel. P. 474.

(٢) CHAPUS (R.): Droit du contentieux administratif. Paris. Ment' cherstion. 6e edition 1996. P. 907.

(٣) GUETTIER (ch.): op. cit. P. 27.

للإجراءات القضائية السابقة أن تفصل فيه على وجه السرعة ، حتى لايكون طول هذه الإجراءات أمامها سببا جديدا للتأخير فى التنفيذ [1] .

ثانيا : ترك طلب الغرامة التهديدية :

١٢٩ – بعد تحقيق الطلب قد لايرغب مقدمه فى أن يمضى به إلى غايته بصدور حكم فيه . فيعلن تركه له أو تنازله عنه ، فيضع له نهاية قبل صدور حكم بشأنه . إما لرغبة ذاتية لاباعث عليها إلا إرادته الشخصية لعدم استكمال اجراءات التقاضى ، وإما لأن الإدارة قد قبلت تنفيذ الحكم أو توصلت إلى اتفاق بشأنه يرى فيه الغناء عن المضى فى اجراءات الطلب [2] . وللترك شروط وأنواع وآثار • نعرض لها فى نطاق مايخص طلبات الحكم بالغرامة، على أن نحيل فى غير ذلك إلى القواعد العامة فى هذا الشأن .

(١) شروط ترك الطلب :

١٣٠ – يلزم لصحة الترك توافر شرطين يتعلق أحدهما بالطالب ، والآخر بالإدارة المقام ضدها الطلب . فمن ناحية الطالب (أو التارك) فضلا عما ينبغى أن يتوافر فيه من أهلية التقاضى التى هى ذاتها المتطلبة لتقديم الطلب كما ورد سلفا . يجب أن يقع منه الترك صراحة بأن يعلن عن رغبته فى ترك طلبه بشكل لاينتابه غموض . فلا يكفى أن يتخذ موقفا يفترض معه الترك؛ لأن الترك لايفترض ، اللهم إلا إذا كان هذا الموقف لايدع مجالا للشك فى أنه يرغب فى ترك خصومة الطلب ، كأن يطلب من القاضى اعتبار الطلب كأن لم يكن non – avenu وليس بلازم أن يعلن التارك رغبته فى الترك أمام قاضى الغرامة بنفسه ، وإنما يمكن أن يتولى ذلك نيابة عنه المحامى الموكل بمتابعة اجراءات الطلب .

---

(١) T.A. strasbourg : 19 décembre 1995, Mme. Fiebig. R.F.D. Ad. 1996. P. 349.

(٢) C.E 8 janvier 1969. Jacomet. Rec: p. 14.

وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة بأنه إذا كانت محكمة بوردو الإدارية قد قضت فى ٢ ابريل ١٩٨٧ بدفع مبلغ معين على سبيل التعويض للشركة الطالبة ، وأن المجلس البلدى لمنطقة Sarlat قد اتخذ بجلسته المنعقدة فى ٩ مارس ١٩٨٨ الإجراءات الضرورية لتنفيذ هذا الحكم ، وأن محامى الشركة تقدم إلى مجلس الدولة بطلب باعتبار طلب الغرامة التهديدية المقدم من الشركة كأن لم يكن ، فإنه ينبغى اعتبار هذا الطلب بمثابة ترك لطلب الغرامة التهديدية [١] .

أما بالنسبة للطرف الآخر فى الطلب وهو الإدارة ، فلا يشترط من حيث الأصل لترتب الترك آثاره قبولها له ، وإنما هو يقع صحيحا حال صدوره من الطالب . غير أنه يتوقف عن اعمال أثره إذا كانت الإدارة قد أبدت طلبات مقابلة conclusions reconventionnelles ، حتى ولو كانت تلك الطلبات تتمثل فى رفض الطلب أو رفض الدعوى أصلا [٢]. حالئذ لايقبل الترك إلا بقبول الإدارة له صراحة ، أو ضمنا بإعلان تنازلها عن طلباتها [٣] . فإذا اصر الطالب على تنازله عن طلبه لايكون أمام المحكمة مناصا من أن تستمر فى الفصل فى طلبات الإدارة [٤] .

---

(١) C.E. 25 novembre 1988. Sté. Etablissement. R. Mizzaro. Rec: p.884.

(٢) وفى ذات الإتجاه قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه .. لايتم الترك بعد ابداء المدعى عليه لطلباته إلا بقبوله ، وإذا كانت محافظة الإسكندرية قد طلبت رفض الدعوى اصلا فى ملف طلب المعافاة ، ولم تبد قبولها لترك الخصومة ، فإن الترك لايعتبر قد تم قانونا طبقا لأحكام قانون المرافعات بما لايجوز معه النعى على الحكم المطعون فيه بمخالفة القانون لهذا السبب .
المحكمة الإدارية العليا : ٢٩ مايو ١٩٧٧. الطعن رقم ١١٨٠ لسنة ١٥ القضائية . مجموعة الخمسة عشر عاما (١٩٦٥– ١٩٨٠) الجزء الثانى ص : ١٠٥٦ – ١٠٥٧.

(٣) C.E 22 mai 1958. Cie central de Travaux public. Rec. p. 290.

(٤) C.E 5 mars 1971. Roumengou. Rec: p. 196.

(٢) أنواع الترك :

١٣١ – الترك قد يكون كليا يرد على الطلب جميعه ، وقد يكون جزئيا يتعلق بجزء منه حال أن يقبل التجزئة . مثل ذلك أن يكون الطلب متضمنا الحكم بغرامة تهديدية وتوجيه أوامر تنفيذية إلى الإدارة ، حالئذ يمكن للتارك أن يتنازل عن الشق الأول أو الثانى من الطلب دون أن يؤثر الشق المتنازل عنه على الآخر [١] . وفى ذلك يقول مجلس الدولة : إذا كان السيد Camara قد أودع مذكرة فى ٢٥ يوليه ١٩٨٩ لدى أمانة القسم القضائى لمجلس الدولة يعلن فيها تنازله كليا عن الطلب الذى تقدم به إلى المجلس للحكم على الدولة بغرامة تهديدية قدرها ٥٠٠ فرنك يوميا للتأخير عن تنفيذ حكم محكمة ليون الإدارية الصادر لصالحه فى ٢٩ أغسطس١٩٨٨، فإن هذا الترك يعد مقبولا [٢].

ومن وجهة أخرى يمكن أن يكون الترك بسيطا مجردا من أى شرط ، كما يمكن ، وعلى خلاف ترك الخصومة المدنية ، أن يكون مشروطا . إذ يكون للطالب أن يقيد تركه للطلب بشروط معينة . كأن يقرن تركه بشرط تنفيذ الإدارة لجزء من الحكم يراه مرضيا لقناعته ، أو أن مصاريف الدعوى تتحملها الإدارة ذاتها [٣] ، أو أن تتنازل هذه الأخيرة عما أبدته من طلبات مقابلة [٤] .

---

(١) وفى إشارة إلى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه ... إذا تبين للمحكمة بعد قيام الطعن أمامها أن شطرا من النزاع المطروح اصبح غير قائم بتنازل المدعى عن طلبه فيه ، وقبول الجهة الإدارية لذلك ، فلا مندوحة أمامها من إثبات هذا الترك أو التنازل نزولا على حكم القانون فى هذا الخصوص .
المحكمة الإدارية العليا : ٥ مارس ١٩٧٨. الطعنان رقما ٢٠٢، ٢١٤ لسنة ١٧ القضائية . مجموعة الخمسة عشر عاما (١٩٦٥-١٩٨٠) الجزء الثانى . ص: ١٠٥٧.

(٢) C.E 25 avril 1990. M. Camara. R.D.P. 1991. P. 867. Note : oberdorff

(٣) C.E 8 janvier 1969. Jacmet. Rec: p. 14.

(٤) C.E 27 fevrier1957. Garet de Nedde. Rec: p. 129.

(٣) آثـــار الترك :

١٣٢ - يرتب الترك أثرا هاما يتمثل فى زوال الطلب وماكان له من اثر فى الحكم على الإدارة بغرامة تهديدية ، حتى ولو كان هـــذا الحكـــم سـيصدر لامحالة . ولكن يجب مراعاة أن اثر الترك يكون مقصورا على محـــل الطلـــب الذى ورد عليه ، وليس على حقه فى الطلب [١] .

وهذا يترتب عليه نتيجة هامة أن الطالب يستطيع أن يقدم طلبـــا جديـدا بالحكم بالغرامة ، لأن الذى تنازل عنه لم يكن حقه فى اقامة هـــذا الطلـــب ، وإنما الخصومة التى كانت محلا للطلب الذى تركه ، فيظل لذلك الحـــق فـــى الطلب قائما مثله فى هذا الشأن كمثل الحق فى اقامة الدعوى الـــذى لايعتريـــه الإنقضاء بترك الخصومة ، فيكون للتارك رفعها ثانية بعد تركه للخصومة .

ومن الجدير بالإشارة إذا تعدد طالبوا الغرامة . واتحدوا جميعا فى طلـــب واحد . فإذا حدث أن تنازل أحدهم أو بعضهم دون الآخرين فإن الطلب يعتـــبر متروكا بالنسبة لمن تنازل عنه ، وتستمر المحكمة فى الفصـــل فيـــه بالنســـبة لأولئك الذين لم يتنازلوا عنه ، لاسيما أن موضوع الطلـــب ، وكمـــا رأينـــا ، يكون قابلا للتجزئة [٢] .

الفرع الثالث

الحكم فى طلب الغرامة التهديدية

السلطة التقديرية لقاضى الغرامة فى قبول أو رفض الطلب :

١٣٣ - إذا مضى الطلب اجرائيا دون عارض الترك الذى يوقف أثـــره ، فإنه يكون صالحا لأن يصدر القاضى فيه حكمه إما بقبوله بما يســـتتبعه الحكـــم

---

(١) EUDE (C.): le désistement dans la procédure administratair contentieuse. A.J. 1984. P. 3 et ss.

(٢) C.E 21 juin 1997. M.Rougerie. Rec: p. 1104.

بالغرامة ، وإما برفضه بما يعنيه ذلك من رفض الحكم بـــها . وهنـــا يتمتـــع القاضى بسلطة تقديرية واسعة ، إذ لم يقيده المشرع باتجاه معين حتــــى ولــو توافرت مقتضياته ، وإنما له رفض الحكم بالغرامة حتى ولو توافـــرت حالـــة عدم تنفيذ ظاهرة [١] . ولعل هذا يوحى به نص المادة الثانية من قانون الغرامـــة الذى قرر بأن مجلس الدولة يستطيع الحكم بغرامة تهديدية . فالمشرع هنا لـــم يستعمل صيغة الوجوب ، وإنما حمل الأمر على الجواز والإمكانيـــة ؛ ليفيـــد بأن مجلس الدولة له سلطة تقدير كاملة فى أن يقرر الحكم بالغرامة من عدمـــه . وهذا على خلاف فعله بشأن الأوامر التنفيذية فى المادة ١/٦ من ذات القانون إذ أوجب على مجلس الدولة أن يوجه إلى الإدارة أمرا باتخاذ اجراء يقتضيه تنفيـــذ الحكم ، إذا طلب ذو الشأن منه ذلك صراحة ، ورأى بالفعل أن هذا الإجـــراء مما يقتضيه التنفيذ على نحو ماذكرنا سلفا .

وذات الوضع ينطبق على المحاكم الإدارية العادية أو الإستئنافية . فـــهى أيضا تتمتع بذات سلطة التقدير فى الحكم بالغرامة من عدمـــه . علـــى خـــلاف مارأينا بشأن سلطتها فى توجيه أوامر إلى الإدارة باتخاذ اجـــراءات يقتضيـــها تنفيذ أحكامها المطلوب تنفيذها . وتؤكد ذلك المادة ٨ – ٤ من التقنين بنصها فى فقرتها الثالثة على أنه إذا كان الحكم المطلوب تنفيذه لم يحدد الإجراءات اللازمة لتنفيذه ، فإنه يكون على المحكمة المختصة تحديدها ، ولها أيضا أن تحدد مـدة يتم التنفيذ خلالها ، كما أن لها الحكم بغرامة تهديدية . إذن المســـــألة تخضـــع لتقدير المحكمة إن شاءت قضت بالغرامة ، وإن لم تشأ لاتقضى بها حتى ولـــو توافرت مقتضياتها [٢] .

---

(١) C.E 27 janvier 1995. M.Melat. Rec: p. 52.
C.E 8 avril 1994. Mme. Latchoumaninchetty. Rec: p. 1143.

(٢) C.E 29 decembre 1995. M. Kauvadias. R.F.D Ad. 1996. P. 64.
TA. Lyon : 29 mars 1995. Sci pegaz. R.F.D. Ad. 1996. P. 345.
TA Rennes: 29 janvier 1996. Aymerci luquet de Saint-Germain. R.F.D. Ad . 1996. P. 350.

إذن فى ضوء السلطة التقديرية التى يتمتع بها قاضى الغرامة ، يمكن أن نعرض للحكم الصادر بشأن طلبها سواء كان حكما بقبوله بما يستوجبه من الحكم بها ، أو برفضه بما يقتضيه من عدم القضاء بها ، لنبين بعد ذلك مدى إمكانية الطعن فيه .

أولا : الحكم بقبول الطلب :

١٣٤- تتعدد مظاهر السلطة التقديرية لقاضى الغرامة حال أن يحكم بها ، قابلا طلبها ، تعددا يتجلى فى أمور ثلاثة : نوع الغرامة ، معدل الغرامة، مدة الغرامة .

(١) أنواع الغرامة التهديدية :

١٣٥ - تتنوع الغرامة التهديدية تبعا لسلطة القاضى فى الغائها أو تعديل قيمتها حال التصفية إلى نوعين : الغرامة النهائية definitive والغرامة المؤقتة provisoire . ولكل منهما من الأحكام مايستوجب الوقوف عليها بشئ من التفصيل .

(أ) الغرامة النهائية :

١٣٦ – لئن كانت لقاضى الغرامة سلطة تقدير قيمة هذه الغرامة ، مثلها فى ذلك كمثل الغرامة المؤقتة ، فإنه يتجرد من سلطة الغائها أو تعديلها عند تصفيتها إذ لايستطيع ذلك إلا فى حالة ما إذا كان عدم تنفيذ الإدارة للحكم يعود إلى قوة قاهرة أو حدث فجائى [١] . وفى ذلك تنص المادة ٤ من قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ ، بأنه فيما عدا الحالات التى يعود فيها عدم التنفيذ إلى قوة قاهرة أو حدث فجائى ، لايمكن لمجلس الدولة تعديل قيمة الغرامة النهائية عند التصفية .

وعلى نحو مايجرى عليه العمل بشأن الغرامة التهديدية فى المواد المدنية ، تمثل الغرامة النهاية فى المنازعات الإدارية استثناء. إذ لابد للقاضى

---

(١) DU RUSQUEC (E.): Astreintes : astreintes definitives et legales. J.C pr. Civ. 1993. Fas: 2140. P. 2.

أن يحدد فى حكمه بأنها نهائية ، لأن الصفة النهائية للغرامة لاتفترض ، وإنما لابد من التصريح بها [١] . ومن هنا فإنه حال صمته عن بيان طبيعة الغرامة المحكوم بها ، يجرى تكييفها على الأصل . فتصير حالئذ بمثابة غرامة مؤقتة. وعلى ذلك قضت المادة ٣ من قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ بأن الغرامة تكون مؤقتة مالم يحدد مجلس الدولة صراحة أنها نهائية . ومن جهة أخرى لايعنى صيرورة الحكم بالغرامة المؤقتة نهائيا ، أن هذه الأخيرة تتحول إلى غرامة نهائية ؛ لأن العبرة فى تحديد طبيعتها ليست بما آل اليه الحكم القاضى بها ، وإنما بالصيغة التى أضفاها عليها القاضى حين حكم بها .

وإذا كان القاضى الإدارى يتمتع بحرية اختيار الغرامة التى سيقضى بها، دونما قيد ولاشرط ، فإنه على خلافه القاضى العادى الذى لايستطيع أن يقضى بغرامة نهائية إلا بتوافر شرطين حددتهما المادة ٣/٣٤ من قانون ٩ يوليه ١٩٩١ بنصها على أنه لايمكن للقاضى أن يحكم بغرامة نهائية إلا بعد أن يحكم بغرامة مؤقتة ، على أن يكون ذلك للمدة التى يحددها [٢] . وهنا يبرز الشرطان فى تتابع: أولهما ضرورة أن يحكم القاضى أولا بغرامة مؤقتة ، فإذا لم تكن فعالة فى القضاء على ممانعة المحكوم ضده ورفضه التنفيذ ، يحكم القاضى بغرامة نهائية لمدة يحددها ، يتم بعدها تصفيتها . وعدم توافر أى من الشرطين يحيل الغرامة النهائية إلى غرامة مؤقتة [٣] .

وقد يحلو للبعض أن يتساءل إذا كانت نهائية الغرامة تحظر على القاضى تعديل قيمتها عند التصفية أو إلغائها بعد صدور الحكم بها ، فهل هذه النهائية تحول دون أن يعدلها أو يلغيها قاضى الموضوع حال أن يكون الحكم الصادر بها حكما مستعجلا ؟ . إذا كان الحكم الصادر فى المواد المستعجلة الإدارية -

---

(١) Cass – civ : 23 novembre 1994. D. 1995. P. 13.

(٢) CHABS (F.) : La réforme de l'astreinte. D. 1992. P. 300.

(٣) CROWE (H.): La loi no; 91-650 du 9 juillet 1991. Portant réferme des procédures civiles d'exécution : le nouveau droit commun de l'exécution forcée. J.C.P. 1992-1-3555.

أو غيرها - لايحوز حجية أمام قاضى الموضوع ، فإن هذا يعنى أن قاضى الأمور المستعجلة إذا أصدر أمرا بغرامة نهائية لتنفيذ حكمه ، فإن هذا الأمر لايتمتع بحجية الشئ المقضى به أمام قاضى الموضوع ، يترتب على ذلك أنه يكون لهذا الأخير الغاء أو تعديل هذه الغرامة . ولا تحول صفتها النهائية دون ذلك ، إذ أنها تمنع قاضى الأمور المستعجلة الذى قضى بها من الغائها أو تعديلها فحسب [(١)] .

ويكون للمحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية ذات اختصاص مجلس الدولة بنفس نطاقه فى شأن الحكم بالغرامة النهائية فيما يتعلق بما تصدره من أحكام ، إذ وفقا للمادة ٨/٤ من التقنين يكون لتلك المحاكم بنوعيها ذات السلطات المخولة لمجلس الدولة فى المواد من ٣ إلى ٥ من قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ [(٢)] . وقد مضى بنا أن الحكم بالغرامة النهائية من السلطات المخولة لمجلس الدولة بمقتضى المادة ٣ من ذات القانون .

(ب) الغرامة المؤقتة :

١٣٧ - يتمتع قاضى الغرامة فى هذه الحالة ، على خلاف السابقة ، بسلطة تقديرية مزدوجة : فمن ناحية له حرية اختيار هذه الغرامة دون أن يقيده المشرع بقيد نوعى فى هذا الشأن . بل إن له الحكم بها حتى ولو طلب منه ذو الشأن أن يقضى بغرامة نهائية [(٣)] . ومن جهة ثانية يكون له سلطة تعديل أو الغاء الغرامة التى قضى بها عند التصفية حتى ولو كان عدم التنفيذ ثابتا [(٤)] .

بهذا المفهوم تمثل الغرامة المؤقتة الأصل الذى يجرى عليه القضاء فى نطاق الغرامة التهديدية . ولقد ذكرنا سلفا أن هذا المعنى هو الذى امتثل فى

---

(١) CHABAS(F.): Astreintes ... op. cit. P. 6.

(٢) T.A. Nantes : 12 mai 1995. M. Allais. A.J. 1997. P. 307.

(٣) CHABAS (F.): op. cit. P. 6.

(٤) C.E. 24 juillet 1987. Brolin. D. 1987. P. 188.

ذهن المشرع حال نصه فى المادة ٣ من قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ بأن الغرامة تكون مؤقتة مالم يحدد مجلس الدولة صراحة أنها نهائية . ويؤكده من الناحية العملية ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة - ومن قبله محكمة النقض الفرنسية- من أن القاضى إذا غفل عن بيان طبيعة الغرامة التى قضى بها ، فإنها تعتبر حالئذ غرامة مؤقتة [١] . ويفسره من جهة أخرى أن غالبية أحكام مجلس الدولة الصادرة فى هذا الشأن قضت بغرامة مؤقتة لانهائية ، لدرجة يندرمعها العثور على حكم حمل مضمونه غرامة نهائية سواء لمجلس الدولة أو للمحاكم الإدارية العادية أو الإستئنافية [٢] . باستثناء حكم لمحكمة نانت الإدارية التى قضت بغرامة نهائية قدرها ٥٠٠ فرنك يوميا ضد المكتب العام للإسكان لإجباره على تنفيذ حكمها بإلغاء قراره بفصل أحد موظفيه [٣] . ويبدو أن السبب فى ذلك يعود إلى تقدير القاضى الإدارى لخطورة الغرامة . وقدر تأثيرها على ميزانية الأشخاص الإعتبارية العامة . لذا اراد أن يترك لها الفرصة الكاملة لتنفيذ ما امتنعت عن تنفيذه من الأحكام ، أو ما حالت الظروف دون الإمتثال له منها . فآثر الغرامة المؤقتة لأنها هى التى تمكن القاضى من الغائها أو التقليل من مقدارها بشكل يتناسب مع الظروف التى حالت دون التنفيذ١ أو أفضت إلى التأخير فى حدوثه .

ولعل هذا صدى لما دار حال مناقشة مشروع قانون الغرامة فى مجلس الشيوخ . إذ كانت المادة الثانية من هذا المشروع الذى تقدمت به الحكومة الى الجمعية الوطنية . تنص على أن الغرامة تكون فى جميع الأحوال مؤقتة . إذ لم يكن فى اتجاه الحكومة أن تتبع فى شأن الغرامة فى المواد الإدارية ، ماكان مطبقا بخصوصها فى نطاق القانون الخاص من الجمع بين الغرامة المؤقتة والنهائية . بزعم أنه فى غالبية حالات عدم تنفيذ الأحكام الإدارية لايكون مرجع

---

(١) CHAPUS (R.): droit du contentieux... op. cit. P. 905.

(٢) GUETTIER (ch.): Execution des jugements. J.C.A. 1995. Fas : 1112. P. 26.

(٣) T.A. Nantes : 12 mai 1995. M. Allais. A.J. 1997. P. 307.

ذلك إلى سوء نية الإدارة أو إلى امتناعها الصريح عن التنفيذ ، وإنما مردها إلى المصلحة العامة . وهذا يقتضى أن تكون الغرامة ، ودائما ، مؤقتة حتى يمكن عند تصفيتها تعديلها أو إلغاؤها كليا اعتدادا بتلك الأسباب التى يرجع اليها عدم التنفيذ أو التأخير فيه . ولكن لم يلق هذا الرأى حال عرض المشروع على مجلس الشيوخ قبولا . ويبرر رفضه مقرر لجنة القوانين بالمجلس بقوله : إذا كانت الغرامة ، فى غالبية الحالات ، وعلى نحو مايجرى عليه العمل أمام القضاء المدنى مؤقتة . فإن هذا لاينفى أن هناك من الحالات مايبلغ فيها سوء النية فى عدم التنفيذ مبلغا يعز على التجاهل ، يستوجب أن تجازى بغرامة نهائية . إذن إذا كانت الغرامة المؤقتة تمثل أصلا له مايبرره ، فإن الغرامة النهائية تعد استثناء له أيضا مايستوجبه [1] .

(٢) معدل الغرامة التهديدية :

١٣٨ - مظهر آخر من مظاهر سلطة قاضى الغرامة التقديرية فى مجال الغرامة التهديدية . فهو هنا لايتقيد بأن يجعل للغرامة معدلا ماليا أو زمنيا معينا يقضى به . وإنما هو معدل متغير من قضية لأخرى ، وتبعا لظروف كل دعوى . يعتد فى تقديره ، تبعا للإتجاه القضائى فى هذا الشأن ، باعتبارات ثلاثة : **خطورة مايترتب على عدم التنفيذ من نتائج بالنسبة لذى الشأن ، مدى يسار الشخص الإعتبارى العام الممتنع عن التنفيذ أو المتأخر فيه، وأخيرا مدى كفايته للتغلب على ممانعة الإدارة للتنفيذ وحملها عليه كرها .**

وتتجسد تلك الإعتبارات الثلاثة فى قضاء مجلس الدولة ، لتفسر المعدل المالى المتغير الذى يتراوح فى أحكامه مابين ٥٠ فرنك عن كل يوم تتأخر فيه الإدارة عن التنفيذ [2] ، ليصل إلى أقصى ماقضى به حتى الآن وهو ١٦٠٠٠ فرنك يوميا [3] . هذا إلى أن المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية ، وعلى نحو

---

(١) BON (P.): op. cit. P. 39-40.

(٢) C.E. 30mars 1994. Mme Loubet. Rec: p. 172.

(٣) C.E. 21 septembre 1988. D.1989. p. 124. Note; Debbasch.

مامثلنا سلفا ، لم يكن يتجاوز معدل ماقضت به من غرامة تهديدية ٥٠٠ ألف فرنك ولم يقل هذا المعدل عن مائة فرنك يوميا . بل تلك الإعتبارات أيضا توضح المعدل الزمنى الذى التزمه مجلس الدولة فى قضائه ، وتابعته فى هذا الشأن المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية . وهو أن يتخذ من اليوم وحدة زمنية لقياس مدى تأخر الإدارة فى التنفيذ لحساب المبلغ الإجمالى للغرامة . ولم يثبت عنه ولو فى حكم واحد أنه اعتد بالشهر أو العام أو حتى الساعة . وهذا على خلاف محكمة باريس الإبتدائية التى قضت بغرامة تهديدية ضد أحد البنوك تحسب عن كل ساعة يتأخر فيها عن تقديم المعلومات المتعلقة بدين حجز عليه حجز ماللمدين لدى الغير [١] .

ومن هنا لايتقيد قاضى الغرامة لابطلبات ذى الشأن ، ولابقدر الضرر الذى لحق به من جراء عدم التنفيذ [٢] . ولايقال أن القاضى فى هذه الحالة يخلى بقاعدة عدم الحكم بأقل مما يطلبه الخصوم infra petita . لأن الغرامة لم يقررها المشرع لإشباع رغبة الخصوم ، وإنما جعلها سبيلا لكفالة احترام أحكام القضاء . ولذا تخرج عن نطاق هذه القاعدة ، وتخضع لما يراه القاضى لازما لتنفيذ حكمه . ومن جهة أخرى أن عدم الإعتداد بقدر الضرر الذى لحق بذى الشأن من عدم التنفيذ ، يفيد أن هناك فرقا كبيرا بين الحكم بالغرامة والحكم بالتعويض عن الضرر الناجم عن عدم التنفيذ . ومظاهر التمييز فيها تتجلى فى عدة أمور : منها أن الغرامة مبلغ مالى متغير المقدار ، يتردد تبعا لرؤية القاضى للمعدل الذى يحمل الإدارة على التنفيذ جبرا . وتتفاوت من حالة لأخرى تبعا للوحدات الزمنية التى انقضت من وقت الحكم بها حتى تصفيتها [٣] . أما التعويض فهو مبلغ محدد ثابت يقضى به القاضى جملة واحدة لايعتريه تغيير زيادة تبعا لمدة زمنية معينة . ومن جهة أخرى أن الغرامة

---

(١) TGI. Paris 25 mars 1982. R.J. 1982. P. 743.

(٢) DUGRIP (O.): op. cit. P. 22.

(٣) MALAURIE (P.) et autre : Droit civil: les obligation. Paris. Edition cijas. 7e edition . 1997. P. 597.

كإجراء تهديدى لايصلح الحكم الصادر بها مسوغا لتنفيذها جبرا قبل أن يصدر حكم التصفية . ولذا لابد من الإنتظار حتى ينجلى مصيرهـا وموقـف الإدارة النهائى من التنفيذ ، ويقوم القاضى بتصفيتها . ولعل هذا مايفسر تكييف الحكـم الصادر بها بأنه حكم مؤقت يتوقف مصيره على نتيجة التصفية [١] . وهذا علـى عكس التعويض الذى يعد الحكم الصادر به سندا لتنفيذه دون أن يعوقـه غـير اجراءات الطعن المقام ضده . وأخيرا وهـو الأهـم ، أن الغرامـة لاتقـدر كالتعويض بمعيار الضرر ؛ إذ لايعول فى تحديدها بقدر الضرر الـذى لحـق بالمحكوم له من عدم التنفيذ ، وإنما يستند فى تحديدها إلى معايير أخرى : منـها معيار الغاية منها ، وهو رؤية القاضى للمعدل الذى يكون كافيا للإجبار علـى التنفيذ . ومن ثم ليس بشرط للحكم بها وجود ضرر لحق بالمحكوم له أو عـدم وجوده . إذ الغاية منها الإجبار على التنفيذ لاجبر مانجم عن الإخلال بـه مـن أضرار [٢] .

ويترتب على ذلك التمايز بين الغرامة والتعويض نتيجة هامة مؤداهـا أن الحكم بها لايحول دون اقامة دعوى تعويض عن الأضرار الناجمة عن التـأخير فى التنفيذ . وبمعنى آخر أنه يمكن الجمع بينها وبين دعوى التعويض [٣] ، ولـذا فإنه يمكن لذى الشأن الجمع بين مبلغ الغرامة المقدر له قضائيا بعد تصفيتـها ، وبين مبلغ التعويض الذى حكم به نتيجة للأضرار التى لحقت به من جراء عـدم التنفيذ ذاته . ولعل هذا ماقصد اليه المشرع حين نص فى المـادة الثالثـة مـن قانون الغرامة التهديدية على أن الغرامة تستقل عن التعويض عـن الأضـرار المترتبة على عدم التنفيذ أو التأخير فيه .

---

(١) انظر : أ.د. رمضان ابو السعود : أحكام الإلتزام . اسكندرية . دار المطبوعـات الجامعية . ١٩٩٨. ص : ٧٩.

(٢) أ.د جلال العدوى :أصول أحكام الإلتزام والإثبات . اسكندرية . منشأة المعارف ١٩٩٣. ص : ٨٣.

(٣) DUGRIP (O.): op. cit. P. 209.

DORUSQUEC (E.): op. cit. P.9.

(٣) مدة الغرامة التهديدية :

١٣٩ - تثير مسألة تحديد مدة الغرامة أمرين : أولهما المدة التى يستغرقها سريانها من جهة . والآخر اللحظة التى يبدأ منها هذا السريان . والمسألة بشقيها تركها المشرع أيضا لسلطة قاضى الغرامة التقديرية ، فهو يتمتع من جهة بحرية تحديد المدى الزمنى للغرامة الذى بعده يجرى تصفيتها ، ويختار موعد بدايتها من جهة أخرى .[١] .

(أ) المدى الزمنى لسريان الغرامة :

١٤٠ - لقاضى الغرامة الخيار بين عدة أمور : إما أن يحدد مدة معينة يستغرقها سريان الغرامة ، يتوقف عند نهايتها ، لتبدأ بعد ذلك اجراءات تصفيتها ، كأن تكون لمدة شهر أو أكثر أو أقل مثلا . وإما أن يترك تلك المدة بلا تحديد فتظل مستغرقة فى سريانها ، حتى يبلغ اليأس من تنفيذ الإدارة للحكم مداه ، فتتخذ اجراءات تصفيتها ، حالئذ تتوقف عن السريان . وإما أن يعلن صراحة فى الحكم الصادر بها أنها تظل سارية حتى تمام تنفيذ الحكم الممتنع عن تنفيذه . ولاتتقيد سلطة قاضى الغرامة بشأن تلك المدة حتى ولو حددها صراحة، إذ يكون له رغم ذلك سلطة تعديل هذه المدة بعد الحكم بها زيادة أو نقصانا ، تبعا لمقتضيات الحال ، ومدى فاعلية الغرامة المحكوم بها فى التأثير على موقف الإدارة من تنفيذ الحكم [٢] .

ويؤثر القاضى الإدارى أن يتخذ من تاريخ تنفيذ الحكم نهاية لمدة سريان الغرامة . ويتفق هذا الذى آثره مع غاية الغرامة الإدارية التى تتمثل فى اعتبارها أداة للتغلب على رفض الإدارة للتنفيذ وإكراهها عليه . فإذا ماتحققت تلك الغاية ، وبلغت الإدارة بالتنفيذ مداه القانونى ، فلا حاجة اذن لاستمرار الغرامة فى سريانها . بل إن هذا يعد بمثابة رسالة يوجهها القاضى إلى الإدارة

---

(١) PERROT (P.) : l'astreinte ses aspects nouveaux. G.P. 1991. -2- P. 801.

(٢) BON (P.): op. cit. P. 39.

بأن الغرامة ستظل قائمة تتزايد يوما بعد يوم إلى أن تمتثل لحكم القضاء ، وترضخ لتنفيذه . فإن شاءت لنفسها السلامة فما عليها إلا المبادرة بالتنفيذ باعتباره غاية يتوقف عندها معدل تزايد الغرامة ، وإن ابت ستظل فى سريانها حتى ترهق ميزانيتها [١] ، وعلى ذلك ندر أن نجد حكما لمجلس الدولة أو للمحاكم الإدارية العادية أو الإستئنافية يغفل فيه عن ذكر عبارة تفيد انتهاء مدة سريان الغرامة بتمام التنفيذ . ولقد سقنا عددا من الأحكام تؤكد ذلك . ونضيف اليها ماقضى به مجلس الدولة من الحكم بغرامة تهديدية ٢٠٠ فرنك يوميا تبدأ من اعلان الحكم وحتى تاريخ تنفيذ الحكم الممتنع عن تنفيذه [٢] . حتى فى الحالات النادرة التى يغفل فيها عن ذكر تلك العبارة ، توجد فى حكم الغرامة من القرائن مايؤكد توقف مدة السريان عند بدء تنفيذ الحكم ، ومن ذلك ماذهبت اليه محكمة استراسبورج الإدارية من توجيه أمر إلى الإدارة بإعادة الموظف المفصول إلى عمله خلال شهرين من اعلان حكمها ، مع الحكم بغرامة تهديدية قدرها ٥٠٠ فرنك يوميا بدءا من اليوم الأول للشهر الثالث من اعلان هذا الحكم، فالأمر التنفيذى بعودة الموظف إلى عمله بمثابة قرينة تفيد بأن تحقق مقتضاه ينفى سريان الغرامة الملازمة له [٣] . بيد أنه فى بعض الحالات قد يتخذ قاضى الغرامة من ظرف آخر – زمنيا كان أم ماديا – وسيلة يستدل بها على انتهاء مدة تطبيق الغرامة ، أو إشارة بتحققها يستوقف سريانها . مثل ذلك قرينة بلوغ ذى الشأن سن التقاعد . كأن يكون الحكم بالغرامة غايته اجبار الإدارة على تنفيذ حكم صادر بالغاء فصل موظف لم يبق له من سن الخدمة إلا مدة بسيطة كشهرين مثلا أو أكثر بقليل أو اقل . وهنا يخشى قاضى الغرامة من أن يطلق للإدارة العنان ، فتماطل فى التنفيذ ، وتضع العراقيل حتى يتحقق

---

(١) BOUZELY (j.c.) : l'execution des décisions de justice par les collectivités locales. R. Ad. 1987. P. 573.

(٢) C.E. 28 mai 1993. Mme. Bestien. Rec; p. 972.

C.E. 15 octobre 1986. Mme. leroux. Rec: p. 231.

C.E. 17 mai 1985. Mme. Menneret. Rec: p. 149.

(٣) T.A. Strasbourg. 14 juillet 1995. Kallou. Rec: p. 989.

هدفها ويحال هذا الشخص للتقاعد ، دون تنفيذ الحكم الصادر لصالحه • حـــالئذ يعلن فى حكم الغرامة بأن الغرامة تظل سارية إما إلى تنفيـــذ الحكـــم أو بلـــوغ صاحب الشأن سن المعاش على أقصى تقدير . ولذا قضى مجلس الدولة بغرامة قدرها ٥٠٠ فرنك ضد الإدارة إذا لم تنفذ الحكم الصادر بالغـــاء فصـــل أحـــد الموظفين بإعادته إلى عمله خلال أربعة اشهر من اعلان هـــذا الحكـــم وحتـــى قيامها بتنفيذه أو بلوغ صاحب الشأن سن التقاعد كحد أقصى [١] .

(ب) بداية سريان مدة الغرامة :

١٤١ – كانت لحظة بدء سريان مدة الغرامة محل خلاف فـــى القضـــاء العادى فلم تستقر أحكام محكمة النقض – الدائرة المدنية – على تلك اللحظـــة . إذ تبنت فى بعض أحكامها رايا ذهب إلى أن مدة الغرامة تبدأ من تاريخ صـــدور الحكم الذى قضى بها [٢] . واعتنقت فى بعضها الآخر رأى من اعتد فى ذلـــك بتاريخ اعلان هذا الحكم الى المحكوم ضده [٣] . وتنحسم تلك المسألة بصـــدور لائحة ٣١ يوليه ١٩٩٢ التى اعترفت للقاضى بسلطة تحديد تاريخ بداية ســـريان الغرامة التهديدية .

ولم تثر تلك المشكلة فيما يتعلق ببدء سريان مدة الغرامة الإدارية . بـــل إن المشرع لم يتعرض لتلك المسألة لا من قريب ولا من بعيد . وإنمـــا تـــرك أمرها لقاضى الغرامة ليقرر لحظة البدء وفقا لمقتضى الحال ، وظـــروف كـــل منازعة . ولقد اختط القاضى الإدارى له فى هذا الشأن موقفا متمـــيزا لدرجـــة بالغة . فحدد لحظة البدء بانتهاء المدة التى يمهلها للإدارة لكـــى تســـتعد لتنفيـــذ الحكم أو تتخذ خلالها الخطوات اللازمة لوضعه موضع التطبيق العملى ، إنـــها المدة المعقولة التى يراها قياسية لتحقيق هذا الغرض . إذ ربما تستنهض همـــم الإدارة ، وتجعلها تفيق من غفوتها وتعلن سعيها للتنفيذ فتنقطع الإجراءات بتلـــك

---

(١) C.E. 22 fevrier 1995. Bureau. Rec. p. 991.

(٢) Cass . Civ: 27 novembre 1980. G.P. 1981 – 2. P. 14. Note: Viatte.

(٣) Cass. Civ: 9 novembre 1976. P. 261. Note : Denis.

المبادرة ، ونتوقف عند هذا الحد . انها محاوله اخيرة يستهدف من خلالها القاضى تحقيق اعتبارين : الحفاظ على مالية الإدارة حرصا على الصالح العلم، وعدم التضحية بما للأحكام من حجية واحترام .

ولقد رأينا أن تحديد المدة المعقولة يتوقف على قدر مايمثله تنفيذ الحكم بالنسبة للطاعن من أهمية ، ومقدار ما يتطلبه من اجراءات ادارية ومالية لابد أن تتبعها الإدارة لحدوثه . والمتتبع لأحكام القضاء الإدارى فى هذا الشأن يلحظ أن تلك المدة تتراوح مابين ثمانية أيام [١] وستة أشهر [٢] أو ثمانية أشهر [٣] . وإذا كنا عددنا اسباب قصر أو طول تلك المدة فيما عرضنا له من أحكام فى هذا الشأن . فيكفى أن نذكر بأن مدة سريان الغرامة تبدأ من اليوم التالى لانقضاء هذه المدة . فإذا كان هذا اليوم يوم عطلة ، تبدأ المدة فى سريانها من أول يوم عمل ، إذ هو اليوم الذى تتمكن فيه الإدارة من اتخاذ اجراءات تنفيذ الحكم وفقا للقواعد العامة . ولايفوتنا أن نشير أخيرا إلى أن المدة المقبولة التى يبدأ بعد انقضائها سريان مدة الغرامة ، تبدأ من يوم اعلان الحكم بالغرامة إلى الإدارة [٤] . ولكن على خلاف ذلك تماما قد لايعطى قاضى الغرامة مهلة للإدارة لتنفيذ الحكم، وحالئذ تبدأ سريان الغرامة من اليوم التالى لاعلان الحكم

---

(١) T.A. Rennes : 28 septembre 1995. Mlle Jehan et autres. Rec: p. 984.

(٢) C.E 21 fevrier 1997. Calbo. Rec: p. 1018. J.C.P. 1997-2- 22866. Note: M.L

C.E 13 janvier 1997. Viscentini. Rec: p. 1018.

C.E. 4novembre 1994. Mme. Leportier. J.C.P. 1996-2-22588 – concl: schwartz.

C.E. 15 avril 1988. Mme: Bechet. Rec. P. 968.

C.E. 27 mai 1987. sté: " les tennis jean Becler. Rec: p. 890.

C.E. 21 fevrier 1997- Calbo. Rec: p. 1018. J.C.P 1997 2 – 22866. Note : M.L.

(٣) C.E. 28 mars 1997, union nationnale des associations familiales. R.F.D. Ad. 1997. P. 663.

(٤) C.E 27 mai 1987. Sté: les tennis jean Becker. Rec, p. 890.

الصادر بها وحتى التنفيذ [١] .

ثانيا : الحكم برفض طلب الغرامة التهديدية :

١٤٢ – لئن كان رفض الطلب يعنى رفض الحكم بالغرامة ، فإنه يثير من الناحية العملية أمورا ثلاثة : الفرق بينه وبين ماتماثل معه فى الأثر كالحكم بألا محل للطلب ، والحالات التى تستوجب الحكم به ، وأخيرا مدى اعتبار نهائية رفض الإدارة لتنفيذ الحكم سببا لرفض طلب الحكم بالغرامة .

(١) الفرق بين الحكم بالرفض والحكم بألا محل للطلب :

١٤٣ – أحيانا يحكم قاضى الغرامة برفض الطلب . وفى حين آخر نراه يحكم بألا محل للطلب . وعلى قدر اتحادهما فى الأثر ، إذ أن كليهما يفضى إلى عدم الحكم بالغرامة المطلوبة ، فإن بينهما اختلافا فى المعنى ، يستتبع مغايرة فى بعض اجراءات التطبيق .

(أ) معيار التفرقة بين الحكم بالرفض والحكم بألا محل :

١٤٤ – إن الحكم بألا محل يضع نهاية لخصومة الغرامة قبل أن تنحسم بحكم فيها . وهو جريا على الأصل يرجع إلى سببين : أولهما انتفاء محل الطلب الذى به يفقد سبب وجوده . والآخر التصحيح التشريعى لآثار حكم الإلغاء الذى قدم طلب الغرامة للإجبار على تنفيذه [٢] . ولكن مايهمنا السبب الأول باعتباره مثار الغموض فى التفرقة بينه وبين رفض الطلب ، لأنه من حالات الرفض أيضا أن يفقد الطلب سبب وجوده . وهذا مايحدث عند تنفيذ الحكم المطلوب تنفيذه . هذا إلى أن السبب الآخر عرضنا له تفصيلا سلفا .

ودون الخوض فى تفصيل تلك المسألة ، إذ المقام لايحتمله ، يمكن أن نستخلص من الإتجاه القضائى لمجلس الدولة أن معيار التمييز فيها يكمن فى وقت التنفيذ فى علاقته بالطلب ، أى ماإذا كان التنفيذ سابقا أم لاحقا على تقديم

---

(١) C.E. 28 mai 1993. Mme Bastien. Rec: p. 972.

(٢) CHAPUS (R.) : Droit du contentieux… op. cit. P. 528-530.

الطلب [١] فإن كان سابقا على تقديم طلب الغرامة الى المحكمة المختصة ، ففى هذه الحالة يقضى برفضه [٢] . أما إذا كان لاحقا رفع بعد تقديمه إلى ذات المحكمة ، حالئذ يكون عليها أن تقضى بألا محل له ، إذ بالتنفيذ يفقد الطلب مبرره [٣] .

وبعيدا عن هذا المعيار ، الذى نرى فى بعض الأحيان يخرج القاضى الإدارى عليه ، فيقضى بالرفض فى حالات يستوجب الحكم بألا محل للطلب أو العكس [٤] ، نقول بعيدا عن اعتبار توقيت التنفيذ معيارا للتفرقة بين حالات الرفض وألا محل للطلب . هناك حالات أخر يقضى فيها بالرفض دون أن ترتبط بالتنفيذ ، كالحكم برفض الطلب لتقديمه من غير ذى صفة [٥] أو على غير ذى صفة [٦]، أو لعدم تسديد الطالب رسم الدمغة [٧] ، أو الحكم برفضه لتقديمه دون مراعاة شرط الميعاد [٨] . وعلى الجانب الآخر تتعدد حالات الحكم

---

(١) GUETTIER (ch.) : op. cit. P. 28.

(٢) C.E. 27 mars 1996. Boulogne. Rec. p. 1104.
C.E. 3 février 1993. Boissonnet. Rec: p. 972.
C.E. 10 février 1984, Mlle. Singer. Rec: p. 712. R.D.P. 1985. Note : Drago.
C.E. 2 juillet 1982. Narboni. R.D.P. 1983. P. 856. Note: Drago.

(٣) C.E. 26 juin 1995, M.Tasset. J.C.A. 1997. P. 28.
C.E. 30 mai 1994. M. et Mme Piget. 2. C.A. 1995. P.4.
C.E. 27 jullet 1990. Samper. R.D.P. 1991. P. 867. Note : Drago.
C.E. 31octobre 1983. M. Mélei : R.D.P. 1985. Note: Drago.

(٤) GUETTIER (ch.): op. cit.p. 28.

(٥) TAA. Paris 28 mai 1996. S.A.R.L Media cenema Amenagement. Rec. P. 1111.
C.E. 13novembre 1987. Mme tusques et Marcaillou. Rec: p. 360.

(٦) C.E 6 fevrier 1995. Mme petillon. Rec. p. 965.

(٧) C.E 6 février 1995, Mme Pétillon-chenitzer. Rec: p. 965.

(٨) C.E 14 decembre 1994. M. Bennet. J.C.A. 1995. P. 3.

بألا محل للطلب دون صلة بمسألة التنفيذ مثل ذلك الحكم بـــألا محـــل لطلـــب الغرامة لاستحالة التنفيذ [1] . ولكن لايجمعها معيار عام يمكن على هديه اجـراء تلك التفرقة .

(ب) أثر التفرقة بين الحكم بالرفض والحكم بألا محل :

١٤٥ - وقد يعن للبعض أن يتساءل عن القيمة العملية لتلك التفرقـــة ؟ . الحق أن للتفرقة أهمية لاتنكر ، إذ على اساسها يتحدد أمران : الطرف الـــذى يتحمل المصاريف القضائية جميعها ، والطرف الخاسر فى الدعوى الذى يلـــتزم بدفع ماتقرره المحكمة من أتعاب التقاضى للطرف الآخر وفقا للمـــادة ٧٥ مـــن قانون ١٠ يوليه ١٩٩١ ، والمادة ٨ من التقنين . فمن الناحية الأولى فى حالـــة الرفض يتحمل بتلك المصاريف مقدم طلب الغرامة ذاته ، أما فى حالة الحكـــم بألا محل للطلب تتحمل بها الجهة الإدارية التى قدم الطلب فى مواجهتـــها ، إذ أن امتناعها عن التنفيذ كان سببا لتقديمه فتتحمـــل لـــهذا الخطـــأ عـــبء تلـــك المصاريف [2] .

ومن الناحية الأخرى فى حالة الحكم برفض الطلب لايحق لمقدمه مطالبة الإدارة بدفع النفقات أو المصاريف التى يلتزم بدفعـــها الطـــرف الخاســـر فـــى الدعوى إلى الطرف الآخر . وهذا على عكس الحال فيما إذا كان الحكـــم بـــألا محل للطلب ، حالئذ يكون لمقدم الطلب أن يطلب من قاضى الغرامة أن يحكـــم له بتلك النفقات ، ويخضع تقدير هذه النفقات لقاضى الغرامة [3] . وعلى ذلـــك قضى مجلس الدولة بأنه إذا كان لامحل لطلب الغرامـــة التهديديـــة لأن الإدارة اتخذت خطوات ايجابية تحد تنفيذ الحكم بعد إيداعه أمانة القسم القضائى لمجلـــس

---

(١) C.E. 6 mai 1988. M. Bellot. Rec: p. 884.
C.E. 27 mars 1987. Mme Laulaney. R.D.P. 1987. P. 1388. Note : Drago.

(٢) LEOLMI (S.): Frais de justice . Repertoire de contentieux administratif. Dalloz. Mise a jour 1993. T.1.p.5.

(٣) C.E 10 mai 1996. M. Deck. J.C.A. 1997. P. 28.

الدولة فإنه يكون للطالب الحق فى الحصول من الإدارة على مبلغ ١٠٠٠٠ فرنك نظير ماتكبده من نفقات قضائية [١] .

(٢) حالات رفض الطلب :

١٤٦ – مدار تلك الحالات هنا ، فضلا عما ذكرنا سلفا ، ثبوت تنفيذ الإدارة للحكم الذى امتنعت عن تنفيذه ، فإن تحقق تنفيذها للحكم كان لا معدى عن الحكم برفض الطلب . ولذا قضى بأنه إذا ثبت أن وزير الصحة قد قدم لذى الشأن صورا من المستندات المطلوبة تنفيذا لحكم الغاء رفضه تسليمها اليه ، فإن هذا يعنى أنه قد نفذ حكم الإلغاء مما يقتضى رفض طلب الحكم بغرامة تهديدية لإجباره على تنفيذ هذا الحكم [٢] .

كما قضى من ناحية ثانية بأنه إذا كان وزير الإسكان والنقل قد قام بسداد مبلغ ٤٦٥١٦٤٧ فرنك فى ٢٤ فبراير ١٩٨٩ ، ومبلغ ٢٢ر٥٨٢ فرنك فى ٢٠ مارس ١٩٨٩ تنفيذا لحكم محكمة استراسبورج الإدارية الصادر فى ٥ مايو ١٩٨٨ لصالح الشركة الطالبة ، فإن هذا الحكم يكون قد نفذ بما مفاده أن الطلب المقدم إلى مجلس الدولة للحكم بغرامة تهديدية لتنفيذه يكون حقيقا بالرفض [٣] .

وليس بلازم تمام التنفيذ للحكم برفض الطلب . وإنما يتحقق ذات الأثر إذا شرعت الإدارة فى اتخاذ اجراءات التنفيذ ، أو أعلنت عن رغبتها الصادقة

---

(١) C.E 21 juillet 1995. Guibé. J.C.A. 1997. P. 28.
C.E. 15 juin 1994. M. Bergeret. Rec: p. 217.

(٢) C.E 24 fevrier1984. M. Tete. Rec: p. 712.
C.E. 12 decembre 1984. Gardes. Rec. p. 420.

(٣) C.E 20 juin 1990, societé Nordatlantische Hochsedefis. Cherie.
R.D.P. 1991 note : oberdorff.
C.E 17 mars 1993. organisme de gestion de l'enseig nement catholique de Saint-Joseph et Notre – Dame de Toutes joies et autres. Rec. p.972.

فى البدء فيه [١] . ولذا قضى برفض طلب الحكم بغرامة تهديدية لإجبار عمدة مدينة sarlat على تنفيذ حكم محكمة بوردو الإدارية بإلغاء قراره برفض السماح للطالب بالإطلاع على الوثائق الإدارية التى يرغب فى الإطلاع عليها ، إذ ثبت أن العمدة اتخذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ حكم الإلغاء . بأن أخطر الطالب عن طريق قسم التقرير والدراسات بمجلس الدولة بعزمه على تنفيذ الحكم . وأقرن ذلك بالوثائق المطلوب الإطلاع عليها ، معلنا استعداده لإتاحة الفرصة للطالب للإطلاع على مايرغب من الوثائق بمقر العمدية . الأمر الذى يجب معه الحكم برفض طلب الحكم بغرامة تهديدية لإجبارها على تنفيذ هذا الحكم[٢] .

وما ينبغى أن يند عن الخاطر أن قاضى الغرامة ليس قاض استئناف للحكم المطلوب تنفيذه تحت التهديد المالى ، أى الغرامة التهديدية . فلا يكون له تبعا لذلك مثلا أن يرفض طلب الغرامة ؛ لأن الحكم المطلوب تنفيذه قد اعتراه عيب يفقده الصحة ، وينتهى به إلى البطلان ، إذ أن بحث ما إذا كان حكم الإلغاء أو التعويض فعلا توافرت موجباته بأن انطوى القرار المطعون فيه على أحد عيوب الإلغاء ، أو انطوى تصرف الإدارة المفضى الى حكم التعويض على خطأ أضر بالطالب مما استوجب الحكم بتعويض له ، لايكون لقاضى الغرامة أن يرفض طلبها لأى من تلك الأسباب ، لأن حالته تتعدى دوره الذى لايتجاوز التحقق فى فحصه لهذا الطلب من مدى توافر عدم التنفيذ والأسباب التى أفضت بالإدارة إلى الإمتناع عنه، ليقرر ماينبغى عليه اتخاذه لفرض

---

(١) C.E 8 avril 1994. Mme: Ballazi. D.C.A. 1995. P.3.
C.E. 4 novembre 1994. E Abed El Alaoui. Rec. p. 493. A.J. 1995. P. 231. Concl: Abraham.

(٢) C.E 6 mai 1983. M. Couderc. Rec: p. 178. A.J. 1983. P. 434.
C.E. 28 mai 1986. Sté Notre – Dame des fleurs. Rec. p. 151. A.J. 1986. P. 461. Observ : Moreau.

احترام هذا الحكم على الإدارة [١] .

(٣) مدى اعتبار نهائية الرفض الإدارى للتنفيذ سببا لرفض طلب الغرامة :

١٤٧ – ذكرنا أن ذا الشأن لابد أن ينتظر انقضاء مدة ستة اشـــهر مـن اعلان الحكم المطلوب تنفيذه حتى يمكنه التقدم بطلب الحكم بالغرامة لتنفيــذه . والسبب فى اختيار مدة الستة الأشهر لتكون ميعادا لتقديم الطلب ، انها تتكــون من جزء من مدة الأربعة الأشهر التى إذا انقضت دون رد الإدارة يعتــبر هــذا الصمت بمثابة رفض ضمنى [٢] . ومدة الشهرين الباقية ، وهى المدة التى مــن المفروض الطعن خلالها فى ذات القرار الضمنى بالإلغــاء ، وإلا صــار هــذا القرار أو الرفض نهائيا مما لايمكن معه الطعن فيه بالإلغاء .

وفى العديد من أحكامه اعتبر مجلس الدولة أن تحصــن قــرار رفــض التنفيذ الضمنى ، لعدم قيام ذى الشأن بالطعن فيه بالإلغاء خلال شــهرين مــن اليوم التالى لانقضاء مدة الأربعة الأشهر على عدم رد الإدارة على طلبه المقـدم اليها بتنفيذ الحكم ، يحيله إلى قرار نهائى يستوجب رفض طلب الحكم بالغرامة لإجبار الإدارة على تنفيذه ، إذ أن الصفة النهائية للرفض تحــول دون الحكــم بغرامة تهديدية لكفالة التنفيذ [٣] .

ويثور التساؤل عن سبب اعتناق مجلس الدولة لهذا الحل ؟ ويثور أيضــا لما لم يطبقه على طلب السيدة Menneret التى لم تطعن فى قــرار المجلــس البلدى برفض تسجيل اسم والدها (مات من أجــل فرنســا) علــى النصــب التذكارى لموتى الإقليم من أجل فرنسا ، تنفيذا لحكم محكمة ليمــوج الإداريــة الصادر فى أول فبراير ١٩٧٧ ، رغــم صيرورة هذا الرفض نهائيا لعدم طعن

---

(١) HUBAC (S.) et autre : chronique générale de jurisprudence administrative française. A.J. 1985. P. 399.

(٢) RIVERO (J.) et WALINE (J.) : op. cit. P. 187.

(٣) C.E. 2 decembre 1983. Mlle leroux. Rec: p. 482. R. Ad. 1984. P. 265. Note: pacteau.

الطالبة فـــى قرارالرفض خلال مدة الشهرين [١] .

يكمن سبب ذلك فى مدى مايترتب على قرار رفض التنفيذ مـــن حقـوق للغير . ففى الحالات التى لايترتب للغير أية حقوق على قرار الرفض ، لاينكـر مجلس الدولة على الطالب حقه فى طلب الغرامة حتى ولو لم يطعن فى قــرار الرفض خلال المدة القانونية . أما إذا ترتبت هذه الحقـوق يكـون هنـا محـل لتطبيق هذا الحكم [٢] ، ولذا لما كان قرار رفض تسجيل والد السيدة Menneret غير منشأ لأى حق للغير ، ولم يكن هناك من حل محله فى التسجيل اداريـا ، فإن مجلس الدولة لم يرفض طلب الغرامة . وهذا على خلاف الوضع بالنسـبة لطلب السيد Davaid بالحكم بغرامة تهديدية لإجبار الإدارة على إعادتــه إلـى عمله بعد الغاء قرار فصله ، فقد ترتبت على رفض الإدارة لتنفيذه حقوق للغير، إذ عينت الإدارة بدلا منه ، ولذا فإن عدم طعنه فى قرار الرفض حال بينه وبين قبول طلبه بالحكم بالغرامة لتنفيذ حكم الغاء فصله ، على اعتبار أن تنفيذ هــذا الحكم فى هذا الحال سوف يضر بحقوق من عين بدلا منه حسن النية [٣] .

وعلى قدر ماينطوى عليه هذا المبدأ من منطق ، إلا أنه كــان عرضـة لانتقادات فقهية شديدة . فمن ناحية إذا كان احترام حجية الأحكام تعـد التزامـا مطلقا على الإدارة ، فإنه بالحل الذى تبناه مجلس الدولة يقع الإصطدام لامحالـة بين هذا الإلتزام وبين نظام المواعيد المطبقة بشأن دعوى الإلغاء . إذ مع تقديـر هذه المواعيد ، وما تقوم عليه من اعتبارات إلا أنه فى مقام المفاضلة بينها وبين

---

(١) C.E. 17 mai 1985. Mme: Menneret. Rec: p. 149.

(٢) PACTEAU (B.): note sous C.E. 4 mai Mlles Adin et leroux. 1990. L.P.A 13 juin 1990. p. 14.

(٣) DAEL (S.) : conclusions sur C.E. 5 mai 1986. David. Rec: p. 130 Pacteau (B.) : note sous C.E 2 decembre 1983. Mlle: leroux. R. Ad. 1984. P. 265.

احترام حجية الأحكام تكون الغلبة بلا شك لــــهذه الأخـــيرة ــ التـــى لايمكـــن التضحية بها من أجل الحفاظ على الإلتزام بتلك المواعيد [١] .

ومن جهة أخرى أن اعتبار نهائية رفض التنفيذ ســــببا لرفــض طلــب الغرامة التهديدية يخالف ارادة المشرع التى يكشف عنــــها قـــانون ١٦ يوليـــه ١٩٨٠، والتى تتمثل فى حث أشخاص القانون العام على سرعة تنفيذ الأحكـــام الإدارية احتراما لما لها من حجية . هذه الرغبة نراه قد قلبت راسا على عقـــب بتبنى هذا الحل ، لأنه يعنى من المستحيل ادانة الإدارة بغرامة تهديديـــة حتـــى ولو انتهكت حجية الشئ المقضى به انتهاكا جسيما حال أن يغيب عن الطـــالب الطعن فى قرارها بالرفض خلال موعده . وإذا قيل أن الطالب لابد أن يكـــون متيقظا لايغفل عن اقامة هذا الطعن فى موعده ، يرد على ذلك بأن هذا يخـــالف أيضا إرادة المشرع الماثلة فى قانون الغرامة من أن الغرامة سبيل لمنع تراكـــم الطعن فوق الطعن ، والتكالب الإجرائى على ذات التصـــرف ، إذ أن الغرامـــة فى قصد المشرع طريقة تحول دون التعدد الـــهائل للطعـــون علـــى الطعـــون والإلغاءات فوق الإلغاءات [٢] . فإذا كان ذلك كذلك لما يمنع قبول طلبها إذا لـــم يقم الطالب طعنا بالإلغاء على قرار رفض الإدارة التنفيذ ؟! ودعونا نتساءل هل احترام حجية الأحكام لايفرض على الإدارة مباشرة ، ويلـــزم لحدوثـــه اتبـــاع طريق آخر للطعن فى قرار الرفض ؟! .

وهب أن هذا الحل لايخترق به مجلس الدولة كل تلك الحجج القانونيـــة ، فإن هذا لايطهره من شائبة الخطأ ، إذ أنه بمثابة جزاء للمحكوم لصالحه المتيقظ الذى يتوجه إلى الإدارة بطلب سابق لتنفيذ الحكم الصادر لصالحه فإذا لم يطعـــن فى قرارها الضمنى بالرفض فإن حاله يكون أسوأ من حال نظيره الذى لم يتبـــع ذات الطريق ، ولم يتجه إلى الإدارة طالبا تنفيذ الحكم الصادر أيضا لصالحـــه .

---

(١) LLORENS (F.): note sous C.E. 5 mai 1986. David. R.D.P. 1986. P. 1474.

(٢) DELVOLVE (P.) : op. cit. P. 125.

فالأول يفقده الحرص طلب الحكم بالغرامة ، والآخر تفيده الغفلة فى أن يكون طلبه مقبولا !! [١] .

وإذا قيل أن هذا الحل يعد محاولة من مجلس الدولة لحث الطالب على أن يبذل قصارى جهدة لملاحقة الإدارة بالتنفيذ من جميع الأوجه المتاحة له قانونا . فإن هذا يمكن الرد عليه بأنه لما لاتعد كل مبادرة من الطاعن بمثابة حث لها على التنفيذ ، أو سعى منه نحو تنفيذ الحكم الصادر لصالحه ، ومن ذلك تقديم طلب الى قسم التقرير بمجلس الدولة بالمساعدة القضائية فى التنفيذ أو طلب الغرامة الى قاضيها قبل انتهاء مدة الطعن ، واعتبار هذا الطلب أو ذاك قاطعا لميعاد الطعن بتجاوزالسلطة ؟! [٢] . بل ولما لايعتبر مجلس الدولة انتصارا لحجية الأحكام الإدارية ، قرار الإدارة برفض التنفيذ عملا منعدما ، وتطبق عليه الأحكام الإجرائية للإنعدام ، فلا يخضع لشرط المدة ، ولايكتسب خاصية التحصين الذى يفضى إلى رفض طلب الحكم بالغرامة التهديدية [٣] .

ونأتى على حجة الحقوق المكتسبة التى كانت وراء اقرار هذا الحل القضائى . فهى بدورها لاتنهض مبررا لقبوله ، وإلا لكان هذا معناه أن اكتساب الحقوق يمكن أن يمثل مبررا لخرق حجية الشئ المقضى . فالحجية اتفاقا تمثل سياجا للمقتاضى ، وتعد بمثابة ضمانة لحماية تلك الحقوق . ولذا فلا يمكن التعلل بالحق المكتسب لإهدار مالها من قيمة [٤] . هذا إلى أن سياسة مجلس الدولة فى اعتبار الرفض نهائيا حائلا دون الحكم بالغرامة غير محددة . ففى بعض المنازعات نجد أنه لايعمل هذا الحل ولايثر فكرة الحقوق المكتسبة لتبرير رفض الحكم بالغرامة ، رغم وجود أضرار بتلك الحقوق بشأنها . حتى فى

---

(١) LLORENS (F.) : op. cit. P. 1470.

(٢) LLORENS (F.): op.. cit. P. 1480.

(٣) LLORENS (F.): op. cit. P. 1479.

(٤) VANNAKOOVLOS (C.): la notion de droits acquis en droit administratif française. Paris. L.G.D.J. 1997. Preface de Gaudmet. P. 49.

منازعات الوظيفة العامة خرج على القواعد العامة بشأنها والتى تقضى بأنه يترتب على الغاء قرار الفصل اعادة الموظف المفصول إلى وظيفته حتى ولو ترتب على ذلك اعتداء على حقوق مكتسبة للغير . وهذا مايجرى عليه قضاء مجلس الدولة التقليدى فقد حكم فى قضية Rodiere [1] . فلما يأتى هنا ليرتد عن قضائه بأن يعلن أن رفض إعادة الموظف تنفيذا لحكم الغاء فصله ، إذا صار نهائيا بعدم الطعن فيه خلال مدة الطعن ، يستوجب رفض طلب الغرامة التهديدية لكفالة تنفيذه ؟!

أفضت تلك الأسباب إلى صدور لائحة ١٥ مايو ١٩٩٠ لتحد من نطاق هذا الحل القضائى الذى وقف حجرة عثرة دون قبول العديد من طلبات الحكم بالغرامة . فقد أدخلت بمقتضى المادة ١٣ منها مادة جديدة إلى لائحة ٣٠ يوليه ١٩٦٣ هى المادة ٥٩-٧ التى تنص على أنه : القرار الإدارى الصريح برفض طلب المحكوم له الذى يقدمه إلى الإدارة لتنفيذ الحكم الصادر لصالحه ، هو الذى يجعل ميعاد الطعن بالإلغاء على هذا القرار ساريا دون القرار الضمنى . ويترتب على تقديم طلب الغرامة وقف ميعاد الطعن فى هذا القرار الصريح برفض التنفيذ . وبمقتضى لائحة ٣ يوليه ١٩٩٥ أدخلت بمقتضى مادتها الثانية عشر هذه الأحكام فى التقنين ضمن المواد ٢٢٢ ، ٢٢٢-١ من التقنين .

ترتبت على هذا التعديل ثلاث نتائج : **أولها إذا قدم طلب الغرامة قبل انقضاء مدة الطعن بالإلغاء ضد القرار الصريح برفض التنفيذ ، فإن هذا الطلب يوقف ميعاد الطعن حتى يصدر الحكم فى هذا الطلب بقبوله أو برفضه .** ولمعرفة امكانية الطعن فى قرار الرفض بالإلغاء من عدمه ، تحسب المدة من اعلانه أو علمه اليقينى بقرار الرفض الى يوم تقديم طلب الغرامة ، ثم تحسب المدة من اليوم التالى لصدور حكم الغرامة وحتى اقامة الطعن ، فإذا كانت شهرين أو اقل كان الطعن مقبولا ، وإن تجاوزت هذه المدة ، كان مرفوضا .

---

(١) C.E 26 decembre 1926. Rodiere – R.D.P. 1926./ p. 32. Concl: Cohen-Salvador.

أما الأخرى فمؤداها إذا طلب المحكوم له من الإدارة تنفيذ الحكم قبل انقضاء مدة الأشهر الست الذى يلتزم بتقديم طلب الغرامة بعد نفاذها ، فإن التزام الإدارة الصمت لايجعل مدة الطعن تسرى ، وحالئذ يمكنه تقديم طلب الغرامة فى جميع الأحوال . وبهذه النتيجة ألغى قضاء مجلس الدولة السابق تحليله الذى كان يعتبر عدم الطعن فى قرار الرفض الضمنى خلال مدة الأشهر الست سببا لرفض طلب الغرامة ؛ لأنه بعدم الطعن يصير الطعن نهائيا، ويتحقق من الإلغاء . وأخيرا إذا الإدارة قررت صراحة عدم تنفيذ الحكم، فإن قرارها الصريح فقط هو الذى يجعل ميعاد الطعن بالإلغاء ساريا ، ويكون على المحكوم له إذا اراد أن يكتب القبول لطلبه بالغرامة أن يطعن فى القرار الصريح بالإلغاء خلال شهرين من اعلانه أو علمه به يقينا [١] . اذن أصبح قرار رفض التنفيذ الصريح لا الضمنى هو الذى عدم الطعن فيه خلال المدة القانونية يحيله إلى قرار نهائى يفضى إلى رفض طلب الغرامة .

ثالثا : الطعن فى الحكم الصادر بالغرامة التهديدية :

١٤٨ - يفرق فى مدى قابلية الحكم الصادر فى طلب الغرامة للطعن بين ما إذا كان حكما بالقبول أم بالرفض .

١ - مدى جواز الطعن فى حكم الغرامة :

١٤٩ - يفترق جواز الطعن فى الحكم الصادر بالغرامة تبعا لنوع الغرامة المحكوم بها ؛ أى وفقا لما إذا كانت مؤقتة أم نهائية .

(أ) الطعن فى الحكم الصادر بالغرامة المؤقتة :

١٥٠ - من حيث الأصل لايتمتع الحكم الصادر بالغرامة المؤقتة بحجية الشئ المقضى به ، وذلك لأن للقاضى الآمر بها سلطة تعديلها ، كلما استوجبت الظروف ذلك . ولذا فإن مقدارها يتردد زيادة ونقصا تبعا لمقتضى الحال. بل وقد تكون عرضة للإلغاء كليا إذا قدر القاضى أن الغاءها أمر تستوجبه

---

(١) VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.) : op. cit. P. 383.

الظروف أيضا [١] .

وترتيبا على ذلك لايعد الحكم الصادر بها حكما قطعيا ، وإنما هو حكم تحضيرى يفصح النطق به عن سبب إصداره . ولذا فإنه لايقبل الطعن بالإستئناف ولا بالنقض إلا مع الحكم الصادر فى الموضوع [٢] ، أو مع الحكم الصادر بالتصفية .

ومن جهة أخرى ، وجريا على الأصل الإجرائى تتماثل الغرامة المؤقتة مع اجراءات التحقيق التى تتخذها المحكمة المختصة . ولما كانت تلك الإجراءات لاتقبل الطعن بالإستئناف أو بالنقض ، وفقا للمادة ١٧ من تقنين المرافعات المدنية الجديد فى فرنسا ، إلا مع الطعن فى الحكم الصادر فى الموضوع . فكذلك الحكم الصادر بالغرامة المؤقتة لايقبل الطعن استقلالا ، وإنما يطعن فيه مع الحكم الصادر فى الموضوع أو الحكم الصادر بتصفية الغرامة المحكوم بها [٣]

(ب) الطعن فى الحكم الصادر بالغرامة النهائية :

١٥١ - يتماثل الحكم الصادر بالغرامة النهائية مع ذاك الصادر بالغرامة المؤقتة من حيث عدم التمتع بحجية الشئ المقضى به ، إذ على الرغم من عدم قابلية مقدار الغرامة النهائية للتعديل أو الإلغاء إلا أن الحكم بها لايعد حكما قطعيا ، لأن تعرضها للتعديل فى حالتى القوة القاهرة والحدث الفجائى وفقا للمادة الرابعة من قانون الغرامة التى تعطى لقاضى الغرامة سلطة تعديلها، يجعل الحكم بشأنها قابلا للتعديل ولو جزئيا [٤] .

ولكن على الرغم من ذلك يجوز وفقا لتقنين المرافعات المدنية الفرنسى

---

(١) DU RUSQUEL (E.): Astreintes: astreinte prouvisoire J.C.pr. civ. 1994. Fas: 2130. P. 14.

(٢) انظر : أ.د. احمد ابو الوفا : نظرية الأحكام فى قانون المرافعات . اسكندرية . منشأة المعارف . الطبعة الخامسة . ١٩٨٥. ٤٣٢-٤٣٣.

(٣) DONNIER (M.): op. cit. p. 94.

(٤) BON (P.): op. cit. P. 41.

الطعن فى هذا الحكم استقلالا سواء بالإستئناف أو النقض . إذ أن صفة الثبات النسبى التى تمتاز بها الغرامة النهائية تنفى عنها وصف اعتبارها أحد اجراءات التحقيق التى لايقبل الطعن فيها سواء بالإستئناف أو النقض [١] .

ونظرا لعدم معالجة المشرع الإدارى لقابلية الحكم الصادر بالغرامة النهائية للطعن ، ولأن المرافعات المدنية تعد مصدرا للمرافعات الإدارية يؤخذ من أحكامها مالايتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى القوانين المنظمة لإجراءات التقاضى أمام القاضى الإدارى . فإنه لامناص من تطبيق هذا الحكم بشأن الغرامة النهائية فيكون الطعن فى الحكم الصادر بها مقبولا . فإذا جرى الطعن ، وقضت محكمة الطعن بإلغاء الحكم الصادر بها ، زالت وزال بأثر رجعى ماترتب عليها ، أما إذا أيدت محكمة الطعن الحكم الصادر بها ، فإنها تسرى لا من يوم صدور حكم الطعن وإنما من يوم صدور حكم أول درجة بها[٢] . ولكن إذا عدل قاضى الإستئناف من معدل الغرامة ، فإن هذا التعديل لايسرى بأثر رجعى ، وإنما يجرى سريانه من يوم صدور حكم الإستئناف • وذات الوضع إذا أخرت محكمة الإستئناف ميعاد بدء سريان الغرامة ، فإنه لايبدأ فى التطبيق إلا من التاريخ الذى تحدده ولايسرى بأى حال بأثر رجعى [٣]

(٢) مدى الطعن فى الحكم الصادر برفض الغرامة :

١٥٢ – بداية من حيث طبيعته يعد الحكم الصادر برفض طلب الغرامة – أو بالا محل للطلب – حكما قطعيا . إذ تنحسم بصدوره خصومة الغرامة التهديدية كليا ، ولذا يكون من اللازم أن يصدر مسببا ، ولقد رأينا إلى أى مدى كان مجلس الدولة – والمحاكم الإدارية العادية والإستئنافية أيضا –

---

(١) DONNIER (M.): op. cit. P. 95.

(٢) Cass. Civ . 23 avril 1986 . G.P. 1987-1- p. 46. Observ: Guinchard et Moussa.

(٣) DU RUSOUEC (E.): op. cit. P. 14.

يحرص على تسبيب أحكام الرفض، إذ غياب تسبيبها يبطل الحكم لانتفاء اجــواء جوهرى لازم توافره [١] .

واهتداء بالقواعد العامة فى قانون المرافعات المطبقة فى هـــذا المجــال نظرا لغياب قواعد اجرائية خاصة فى هذا الشأن ، يفرق فى إمكانية الطعن فـــى حكم الرفض بين أمرين : إذا كان الحكم الصادر بـــالرفض يســتند فيــه إلـــى استحالة تنفيذ الحكم لأى من اسباب هذه الإستحالة سالفة البيان . فهذا معنــاه أن التنفيذ لم يعد ممكنا ، حالئذ يكون حكم الرفض قطعيا جائز الطعن فيه بأى مــن طرق الطعن . ولكن فى الحالات التى يرجع فيها حكم الرفض الـــى أن الإدارة أعلنت عن رغبتها فى التنفيذ ، أو أنها بدأت بالفعل اتخاذ خطواتـــه الأولـــى ، يكون هذا الحكم وقتيا ، لأن مسألةى التنفيذ لم تتحسم بعـــد ، إذ ربمـــا تعـــدل الإدارة عن اتجاهها أو تتبدل رغبتها فى التنفيذ ، بعد وثوقها من حكم الرفض[٢] حالئذ يكون للطالب تجديد طلبه بالغرامة لإجبارها على تنفيـــذ مـــاوعدت ، أو استكمال مابدأته من خطوات تنفيذ الحكم ، والأثر ذاته يتحقق إذا قـــدر قـــاضى الغرامة أن الإدارة تمر بظروف مالية يصعب عليها معها تنفيذ الحكـــم . كـــأن لاتوجد اعتمادات مالية مثلا لتنفيذ أحكام التعويض الصادرة ضدها ، فـــيرفض طلب الغرامة . هنا تكون لحكم الرفض صفة الأحكام الوقتية ، فحـــال أن تمـــر تلك الظروف ، ويتحقق يسارها يمكن إعادة تقديم الطلب لإجبارها علـــى تنفيـــذ الحكم . وفى كلتا الحالتين يكون لذى الشأن الطعن فى حكم الرفض وفقا لنظـــام الطعن فى الأحكام الوقتية [٣] .

ويثور التساؤل حال الطعن بالإستئناف فى حكم الرفض ، فماذا لو ألغـــى قاضى الإستئناف حكم الرفض ، وقضى بغرامة تهديدية ، هـــل تســـرى هـــذه الغرامة من يوم صدور حكم الإستئناف باعتباره الحكم الذى قضى بها ، أم مـــن

---

(١) أ.د. احمد ابو الوفا : نظرية الأحكام ... المرجع السابق . ص : ١٧٧ .

(٢) L.T : note sous C.E. 14 novembre 1997. M. Janky. R. Ad. 1998. no: 64. P. 21.

(٣) انظر : أ.د. احمد ابو الوفا : نظرية الأحكام ... المرجع السابق . ص :٤٣٣.

يوم صدور حكم الرفض باعتباره الوقت الذى ثبت للطالب حق فى الحكم بالغرامة لولا خطأ قاضى الغرامة ؟ . على نحو ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة يكون لقاضى الإستئناف حالئذ تحديد الميعاد الذى يبدأ فيه سريان الغرامة التى قضى بها [١]. ولقد رأينا أن قاضى الإستئناف ينعقد له الإختصاص أصلا بالفصل فى طلبات الحكم بالغرامة التى تقدم اليه لأول مرة لتنفيذ الحكم المستأنف . وله فى هذه الحالة أن يحكم بها مقدرا معدلها المالى ، والوقت الذى يبدأ فيه سريانها ، بما مفاده أن المشرع وقد اختصه بذلك ، فقد أجاز أن يكون تحديد ميعاد الغرامة التى يقضى بها حال أن يلغى حكم الرفض المستأنف .

المبحث الثانى
تصفية الغرامة التهديدية

تمهيد

١٥٣ - بعد انقضاء المهلة التى حددها قاضى الغرامة للإدارة لاتخاذ اجراءات بتنفيذ الحكم دون قيامها بذلك تسرى الغرامة تصاعديا حتى الموعد الذى ضربه القاضى لتوقف سريانها أو كأصل عام حتى يتم تنفيذ الحكم . حالئذ يعود الأمر اليه تارة أخرى لحساب القيمة الكلية للغرامة تلك التى يتوصل اليها بعملية حسابية بسيطة كأصل عام ، مؤداها حاصل ضرب عدد الأيام التى تأخرت فيها الإدارة عن التنفيذ بداية من اليوم التالى للمهلة القضائية ، وحتى يوم تنفيذ الحكم فى معدل الغرامة اليومى . فمثلا لو تأخرت الإدارة بعد تلك المهلة عشرة أيام . وكان معدل الغرامة مائة فرنك يوميا ، فإن اجمالى الغرامة يكون ألف فرنك . وهذا هو المبلغ الذى على أساسه تصفى الغرامة .

وتبدو أهمية التصفية فى أن الحكم الصادر بالغرامة لايمكن تنفيذه إلا بعد

---

(١) C.E. 30 mars 1994. Mme loubet. Rec: p. 172.
C.E. 7 octobre1994. Epoux Lopez. Rec: p. 430. Concl: Schwartz.

اجرائها حتى ولو كان متعلقا بغرامة نهائية . إذ أن هذه الأخيرة ، وإن كان معدلها المالى ثابتا لايتغير ، إلا أنه يمكن عند التصفية تعديله إذا تثبت قاضى التصفية من أن عدم التنفيذ كان مرجعه إلى سبب أجنبى [١] .

وللتصفية من الأحكام مايستأهل الوقوف عليها ، بعضها يتعلق بالنظام الذى تجرى وفقا له . وبعضها الآخر يرتبط بالآثار المترتبة على اجرائها .

وهكذا فى مطلب أول نتناول بقدر من التفصيل نظام التصفية ، على أن نعرض لآثارها فى مطلب ثان .

المطلب الأول
نظام تصفية الغرامة التهديدية

تمهيد :

١٥٤ – تبدو أهمية التصفية la liquidation البالغة فى أنها تعد وسيلة الضغط الحقيقية على الإدارة . بل إن لحظة حدوثها تمثل الشئ الذى يزيد من رهبتها ، ويضاعف خشيتها ، لأنها اللحظة التى فيها تتحول الغرامة التهديدية من مجرد اجراء تهديدى قد يرتب اثره المالى أو لايرتبه ، إلى جزاء ردعى على عدم تنفيذ الحكم [٢] .

والمتأمل فى النسق القانونى للتصفية يلحظ أن المشرع قد راعى فى وضعه اعتبارين : أن يضمن للغرامة الفاعلية بذلك الإجراء حتى لاتكترث الإدارة بها حال أن تستشعر تجردها من مظاهر الرهبة التى تجد نفسها معها مضطرة إلى الإمتثال للحكم بعد ممانعة وعناد ، وألا تكون حصيلة التصفية بمثابة التعويض الذى ينتظره المحكوم له عن عدم تنفيذ حكمه ، فقد قدر

---

(١) CHABAS (F.): Astreintes ….. op. cit. P. 10.

(٢) DREIFUSS (M.): et ROMPAKD (A.): Du pouvoir comminatoire au pouvoir de sanction : la liquidation de l'astreinte. A.J. 1998. P. 3.
TERCINET (J.): op. cit. p. 9.

المشرع ، وعلى خلاف ماعليه الحال فى الغرامة المدنية ، أنه إذا كان أظل المحكوم له بحماية بإقرار نظام الغرامة . فهذا ليس معناه أن له حقا فى الإثواء على حساب الإدارة ، وإلا أفضى ذلك إلى الإضرار بالمصلحة العامة . إذ أن مردود دفع المستحق عليها حال التصفية على الصالح العام غير منكور الأثـو . ولذا ابتدع فى توزيع تلك الحصيلة نظاما مغايرا لما يجرى عليه تنظيم ذات المسألة فى نطاق الغرامة التهديدية فى القانون الخاص [1] .

ولكى تتجلى تلك الأمور ببالغ الوضوح ، يلزم أن نعرض لإجراءات الوصول إلى التصفية فى فرع أول ، ثم نثنى ببيان كيفية التصرف فى حصيلة التصفية بعد إجرائها ، وذلك فى فرع ثان .

الفرع الأول
اجراءات تصفية الغرامة التهديدية

تحديد :

١٥٥ - على قدر تعدد الإجراءات التى تتبع وصولا إلى تصفية الغرامة التهديدية إلا أنه يمكن تركيزها فى إجراءات ثلاثة : طلب التصفية ، قاضى التصفية ، طريقة التصفية .

أولا : طلب التصفية :

١٥٦ – من الناحية الإجرائية لايعنى طلب التصفية أننا بصدد اجراء مستقل عن طلب الحكم بالغرامة . إذ هو امتداد طبيعى له ، تولد عنه ، وترتب عليه . ولذلك تكون جميع الشروط المتطلب توافرها فى طلب الغرامة هى ذاتها الواجب توافرها فى طلب التصفية . غير أنه يفترق عنه فى بعض الأمور التى تعكس طبيعته كطلب فرعى يتمثل فى مدى وجوب تقديمه لإجراء التصفية ، وميعاد التقدم به ، ومدى امكانية اعفائه من رسم الدمغة .

---

(١) BORE (j.) Astreintes. Emcyclopédie Dalloz. Droit civil. 1996. P. 4.

(١) مدى وجوب طلب التصفلية :

١٥٧ – رأينا أن التقدم بطلب الحكم بالغرامة يعد شرطا لازما للحكم بها، حتى فى الحالات التى أجاز فيها المشرع لمجلس الدولة الحكم بها مباشرة بغير طلب ، كانت الإجراءات اللازمة لذلك لاتتحرك إلا بطلب المساعدة فى التنفيذ . إذ لايعرف نظام الغرامة الإدارية فكرة الحكم بها مباشرة على النحو المطبق فى نطاق الغرامة المدنية من تصدى القاضى العادى مباشرة للحكم بها فى ذات حكمه الأصلى دون أن يطلب الخصم [١] .

أما بشأن التصفية فليس من اللازم أن يتقدم ذو الشأن بطلب لتصفيتها ، إذ يمكن لقاضى التصفية التصدى لذلك من تلقاء نفسه ، وفقا للنظام المتبع فى القانون الخاص . ولعل هذا ما اشار اليه المشرع فى المادة ٤ من قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ بنصه على أنه فى حالة عدم التنفيذ الكلى أو الجزئى أو التنفيذ المتأخر للحكم يكون لمجلس الدولة تصفية الغرامة التى حكم بها . هذا إلى أنه إذا كان المشرع بمقتضى المادة الثانية من ذات القانون اعترف لمجلس الدولة بسلطة الحكم مباشرة بالغرامة فلا أقل من أن تكون له ذات السلطة باعتباره يتدخل فى هذه الحالة ليتمم ماقد بدأه من اجراءات فى هذا الشأن ، وليس تدخله بقصد اتخاذ اجراء جديد . ولعل هذا مادفع البعض الى القول بأنه إذا لم يتدخل القاضى لتصفية الغرامة التى حكم بها ، فلا بد أن يتدخل على الأقل ليضع نهاية لها بإصدار حكم بإلغاء الغرامة التى سبق أن قضى بها [٢].

ويؤكد المشرع سلطة قاضى التصفية فى التدخل مباشرة ، وبدون طلب من ذى الشأن ، لتصفية الغرامة المحكوم بها بالنص فى المادة ٤/٢٢٢ من التقنين ، والتى أدخلت الى هذا التقنين بمقتضى اللائحة رقم ٨٣١ لسنة ١٩٩٥

---

(١) MAZEAUD (H.) et CHABAS (F.): Traité théorique de la responsabilité civile delictuelle et contractuelle. Paris. L.G.D.J. 6e edition. 1987. No:2484 et ss,

(٢) GUETTIER (ch.) : op. cit. P. 35.

الصادرة فى ٣ يوليه ١٩٩٥ – وذلك فيما يتعلق بأحكام الغرامة الصادرة عن تلك المحاكم بأنه إذا لم تؤتى الغرامة التى قضت بها المحكمة الإدارية أو محكمة الإستئناف الإدارية أثرها فى اتخاذ اجراءات التنفيذ التى أمرت بها ، يكون على المحكمة المختصة ، مباشرة ، أو بناء على طلب ذى الشأن ، تصفيتها وفقا للشروط المحددة فى المواد من ٣ إلى ٥ من قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ بشأن الغرامة التهديدية .

ولسنا فى حاجة الى القول بأن قاضى التصفية حين يتصدى لها مباشرة ، ليجريها بغير طلب لايمكن وصم فعله بمخالفة مبدأ عدم الحكم بما لم يطلبه الخصوم ، لأنه فى هذه الحالة يتدخل ليستكمل دوره القانونى فى ضمان فاعلية حكمه ، وفرض احترامه على الإدارة ، ولايتدخل ليضيف الى طلبات الخصوم شيئا جديدا يرهق به أحدهما أو كليهما . ولكننا فى حاجة إلى أن نؤكد أن اجراءات التصفية يمكن أن تبدأ إما بطلب من ذى الشأن ، وإما بتصدى قاضى التصفية لها مباشرة من غير طلب [1] .

(٢) ميعاد طلب التصفية :

١٥٨ – لم يحدد المشرع لطلب التصفية ، وعلى خلاف طلب الغرامة ، ميعادا يجب تقديمه خلاله أو بعد انقضائه . وإنما يرجع فى شأن تحديده للمدة التى حددها قاضى الغرامة لتنفيذ حكمه كمهلة اجرائية تتخذ خلالها الإدارة الإجراءات اللازمة للتنفيذ ، وبعد نفاذها تبدأ الغرامة فى السريان تزايدا . وتظل الغرامة فى سيرها إلى أحد أجلين : إما يوم تنفيذ الحكم ، وإما الوقت الذى يتأكد فيه يقينا من أن الإدارة لن تنفذ هذا الحكم مهما بلغ السريان الزمانى للغرامة .

ففى الحالة الأولى – حالة تنفيذ الحكم – تودع الإدارة لدى أمانة القسم القضائى لمجلس الدولة المستندات الدالة على تنفيذها للحكم ، أو تخطر بذلك قسم التقرير بمجلس الدولة إذا كان حكم الغرامة صادرا عن هذا الأخير ، أو

---

(١) BARADUC- BENABENT (E.): L'astrinte en matiere administrative D. 1981. P. 99.

تودعها لدى المحكمة الإدارية العادية أو الإستئنافية إذا كان الحكم صادر عنها . حالئذ يتصدى قاضى الغرامة مباشرة لتصفية الغرامة ، أو يتقدم ذو الشأن بطلب التصفية فى اليوم التالى لإعلانه أو علمه اليقينى بالتنفيذ ، ومن هذا التاريخ يتوقف سريان الغرامة [١] . أما فى الحالة الثانية فيستقر الميعاد فيها على اعتبار منطقى مؤداه أنه لايعقل أن يترك مبلغ الغرامة يتراكم يوما بعد يوم بشكل يبلغ حدا من الجسامة تنوء الإدارة بحمله وتعجز عن سداده ، فتبدو الغرامة حالئذ وقد فقدت كل تأثيرها . هنا يجب التدخل لوضع حد لهذا الموقف الشاذ . ومن اللحظة التى تؤكد فيها شواهد الحال أن الإدارة عازمة على عدم التنفيذ راغبة عنه ، ينشأ لذى الشأن حق فى أن يطلب من القاضى تصفيتها جريا على الأصل المطبق فى نطاق الغرامة المدنية [٢] .

ولئن كان الفرض الأخير لم يتحقق فى نطاق الغرامة الإدارية حتى الآن. إذ فى جميع الأحوال التى قضى فيها بغرامة تهديدية لإجبار الإدارة على تنفيذ أحد الأحكام الإدارية كانت الإدارة تقوم بالتنفيذ بعد مضى وقت غير طويل من بداية سريان الغرامة . ولم يثبت ، ولا فى حالة واحدة فى حدود مانعلم ، أنها تمادت فى اصرارها على عدم التنفيذ مما اضطر المحكوم له الى تقديم طلب التصفية يأسا من استجابتها للتنفيذ . ولعل الأمثلة التى ستذكر لاحقا ستزيد الأمر إيضاحا .

(٣) مدى تطلب رسم الدمغة لقبول طلب التصفية :

١٥٩ - يثور التساؤل عما إذا كان طلب التصفية يخضع لرسم الدمغة ، كغيره من الطلبات التى تقدم أمام القاضى الإدارى أم لا ؟ وهل يعد طلبا من طلبات التنفيذ ، كطلب الغرامة التهديدية ، له مفهوم الطلب الخاضع لهذا الرسم

---

(١) C.E 6 janvier 1995. M. Daniel Boivin. A.J. 1995. P. 158.
TA. Strasbourge : 23 mai 1996. Sté wastec-strobel Gmbh c/préfet de la Moselle. A.J. 1996 . p. 943. Observ : J.M.W.

(٢) DONNIER (M.): op. cit. P. 95.

وفقا لتقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية ؟.

لم يكن هناك اجماع قضائى حول تلك المسألة ، إذ أن غياب النص المحدد لطبيعة هذا الطلب ، أدت إلى اختلاف رؤى المحاكم حوله . فمن جهة نجد أن محكمة استئناف نانت الإدارية – حال نظرها لطلب تصفية الغرامة التهديدية التى قضت بها محكمة نانت الإدارية من خلال الفصل فى الإستئناف المقام ضد حكمها بإلغاء قرار رئيس المكتب العام للإسكان بفصل الطاعن لارتكابه مخالفة تأديبية ، مع توجيه امر بضرورة إعادته إلى وظيفته والحكم بغرامة تهديدية ٥٠٠ فرنك عن كل يوم تأخير بدءا من اليوم الثامن من اعلان هذا الحكم – ذهبت الى اعفاء الطلب من رسم الدمغة على اساس أن هدفه كفالة تنفيذ حكم . ولذا لايمكن أن ينطبق عليه مفهوم الطلب الخاضع لهذا الرسم وفقا لتقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية (١) .

ولئن كانت محكمة استئناف نانت قد اعتدت بالمعيار الموضوعى فأفضى بها ذلك إلى اعفائه من الرسم ، فإن محكمة استئناف ليون أخذت بالمعيار الشكلى فذهبت إلى أنه طالما قدم إلى المحكمة آخذا شكل الطلبات التى تقدم أمامها ، فإنه يأخذ مفهوم الطلب وفقا للتقنين . ولذا يخضع لرسم الدمغة ، فلا يقبل إلا بعد سداده (٢) .

أدى هذا التباين فى الإتجاهات بمحكمة فرساى الإدارية الى طلب الرأى من مجلس الدولة حول ماإذا كان طلب تصفية الغرامة يعد طلبا حقيقيا فى مفهوم نص المادة ٤٤-١ من قانون ٣٠ ديسمبر ١٩٩٣ التى تخضع لرسم الدمغة المقدرة بمائة فرنك على كل طلب يودع لدى المحاكم الإدارية ، ومحاكم الإستئناف الإدارية ، ومجلس الدولة أم لا ؟ . ويجئ رأى المجلس قاطعا فى تلك المسألة ، متبعا بشأنه ماذهب اليه مفوضه Toumet . فيعلن أن طلب

---

(١) CAA. Nantes : 11 decembre 1996. M. Allais. A.J. 1997. P. 307.

(٢) CAA. Lyon 26 novembre 1996. SCI les Hauts de Saint-Michel. A.J. 1997. P. 280.

التصفية لايخضع لرسم الطابع لعدة اسباب : فمن جهة أنه ليس طلبا مستقلا بذاته ، وإنما يتعلق بنفس الخصومة التى قدم عنها طلب الغرامة التهديدية ، ويعد امتدادا اجرائيا لطلب الإلغاء أو التعويض . ومن ناحية أخرى أنه لايعد اجراء لازما أو من الضرورى اتخاذه لإجراء التصفية، إذ أن القاضى يستطيع تصفية الغرامة المحكوم بها مباشرة إذا تثبت من أن اجراءات تنفيذ الحكم لم تتخذ ، دون حاجة إلى هذا الطلب ، وأخيرا أن طلب التصفية لايعتبر طلبا فى مفهوم المادة ٤٤ –١ من قانون ٣٠ ديسمبر ١٩٩٣ . ومن ثم لايخضع لرسم الدمغة [١] .

ثانيا : قاضى التصفية :

١٦٠ – فى نطاق أحكام الغرامة فى القانون الخاص يعتنق مبدأ التلازم بين قاضى الغرامة وقاضى التصفية . إذ يطبق كاصل عام منذ قانون ٥ يوليو ١٩٧٢ ، مبدأ أن القاضى الذى حكم بالغرامة هو الذى ينعقد له الإختصاص بتصفيتها – دون تفرقة فى هذا الشأن بين قاضى الموضوع وقاضى الأمور المستعجلة – ولما كان من اثر ذلك أن قاضى الإستئناف لم يكن يختص بتصفية الغرامة التى قضى بها قاض أول درجة مما كان يفضى الى تشتيت المحكوم له بين قاض ينظر الإستئناف ، وآخر حكم بالغرامة ينظر تصفيتها ، فقد صدر قانون ٩ يوليه ١٩٧٥ ليسمح لغير قاضى الغرامة بتصفيتها . وعلى اثر ذلك صار قاضى الإستئناف مختصا بتصفية الغرامة التى حكم بها قاض أول درجة . ولما صدر قانون ٩ يوليو ١٩٩١ جعل لقاضى التنفيذ الإختصاص العام بتصفية الغرامة التى حكم بها قاض غيره [٢] . وظل الوحيد الذى لايصفى الغرامة التى حكم بها المحكم ، إذ ينعقد الإختصاص بتصفيتها للقاضى المختص [٣] .

---

(١) C.E. Avis: de section 30 avril 1997. A.J. 1998. P.5.

(٢) CHABAS (F.) : op. cit. P. 11.

DONNIER (M.): op. cit. P. 95-96.

(٣) TERRE (F.): et autres : Droit civil…. Op. cit. P. 99.

في ضوء ذلك يبدو أن الأصل الذى يحكم الإختصاص بتصفية الغرامة يدور حول أمرين : التلازم بين قاضى الغرامة وقاضى التصفية من جهة . اختصاص محكمة الإستئناف بتصفية الغرامة المحكوم بها فى أول درجة من جهة أخرى . فإلى أى مدى يطبق ذلك فى مجال الإختصاص بتصفية الغرامة الإدارية ؟

(١) مدى التلازم بين قاضى الغرامة وقاضى التصفية :

١٦١ – التزم المشرع هذا المبدأ فعقد الإختصاص بالتصفية لكل قاض حكم بالغرامة ، مفرقا فى هذا الشأن بين الأحكام الصادرة بالغرامة من مجلس الدولة ، وتلك الصادرة من المحاكم الإدارية العادية والإستئنافية . ففى شأن تلك الصادرة عن مجلس الدولة نصت المادة الرابعة من قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ أنه فى حالة عدم التنفيذ الكلى أو الجزئى ، أو التنفيذ المتأخر ، يكون لمجلس الدولة اجراء تصفية الغرامة التى حكم بها . ولما كانت المادة ٦ من ذات القانون خولت سلطات مجلس الدولة المتعلقة بنظام الغرامة الى رئيس القسم القضائى ، فإنه إذا كان هذا الأخير قد أمر بالغرامة ، فإنه هو الذى يكون له الإختصاص بتصفيتها [١]. من وجهة أخرى يكون للمحاكم الإدارية العادية والإستئنافية ، الإختصاص بتصفية الغرامة التى قضت بها ، وفقا للمادة ٤/٢٢٢ من التقنين ، ولها أيضا حال التصفية ذات السلطات المخولة لمجلس الدولة وفقا للمواد من ٣ : ٥ من قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ [٢] .

ولكن ماذا عن قاضى الأمور المستعجلة الإدارية ، هل يكون له

---

(١) BARADOUG-BENABENT (E.): op. cit. P. 99.

(٢) من الجدير بالذكر أن مجلس الدولة أكد هذا التلازم . ولكن بشأن الغرامة التهديدية التى يحكم بها القاضى الإدارى فى مواجهة الأفراد ، إذ قضى بأن القاضى الذى حكم بغرامة تهديدية هو الذى يناط به تصفيتها ، ولايكون للإدارة فى هذا الشأن اختصاص بالتصفية .

C.E. 24 juillet 1987. Brolin. Rec. p. 280. A.J. 1987. P. 666. Concl: Marimbert.

الإختصاص بتصفية الغرامة التى أمر بها وفقا لهذا الأصل ، أم ينعقد هذا الإختصاص لقاضى الموضوع ؟ . لم يرد بشأن تلك المسألة أى نص يحسم أمرها سواء فى قانون الغرامة ، أم فى التقنين بعد تعديله بقانون ٨ فبراير ١٩٩٥، ولعل هذا كان مبعث الخلاف الذى دار حولها حينا من الوقت بين محاكم القضاء الإدارى .

لم تقبل محكمة استئناف ليون الإدارية أن يكون لقاضى الأمور المستعجلة الإختصاص بتصفية الغرامة التى أمر بها . على سند من القول بأن التصفية لا تعتبر من الإجراءات التحفظية التى ينعقد له الإختصاص وفقا للمادة ١٣٠ من التقنين . ولذا فإن الإقرار له بالتصفية يمثل مساسا بموضوع النزاع . وهو مما لايجوز له وفقا لذات النص [١] .

ولكن مجلس الدولة رأى غير ذلك متبعا ماذهب اليه المفوض Casanova الذى قدم لتأييد رأيه بجواز انعقاد الإختصاص لقاضى الأمور المستعجلة بتصفية الغرامة التى قضى بها ثلاث حجج : أولها الإستناد إلى قانون المرافعات المدنية الذى يعد مصدرا لإجراءات التقاضى أمام القضاء الإدارى فيما لم يرد بشأنه نص ، وما لايتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية ، ونظرا لأن هذا القانون فى المادة ٤٩١ يعطى قاضى الأمور المستعجلة تصفية الغرامة التى نطق بها ، ولما كانت محكمة النقض تطبيقا لذلك تعد خصومة التصفية لاتعدو أن تكون استمرارا لخصومة الغرامة ، ونظرا لأن تلك المبادئ لاتتعارض مع طبيعة المنازعات الإدارية ، فليس هناك مايمنع من تطبيقها فى المجال الإدارى ، فيكون لقاضى الأمور المستعجلة تصفية الغرامة التى قضى بها . ومن وجهة أخرى أن القول بأن فى انعقاد الإختصاص لهذا القاضى بالتصفية الإعتراف له بالفصل فى موضوع النزاع ، قول يخالف الحقيقة ؛ لأن القانون يعطيه سلطة اتخاذ الإجراءات المفيدة والضرورية دون مساس

---

(١) CAA. Lyon : 15 decembre 1994. Kilian. Rec: p. 1132. A.J. 1995. P. 246. Concl: Courtial.

بالموضوع . واجراء التصفية يعد من أنفع الإجراءات وأهمها ، وتدخله فى هذا الشأن ليس فيه أى مساس بالموضوع ؛ لأن هذا الأخير رغم غموضه ، وعدم الإتفاق حتى الآن حول مايعد مساسا بموضوع النزاع من عدمه ، إلا أن هناك خطوطا أساسية يمكن اعتبارها من هذا القبيل ليس من بينها قيامه بالتصفية ، كأن مثلا يفصل فى المسائل القانونية المتعلقة باختصاص قاضى الموضوع ، أى فى موضوع النزاع ذاته . أى أنه بوجه عام لايمكنه أن يقضى للخصوم بقبول أو رفض طلباتهم التى يختص بالفصل فيها قاضى الموضوع . فلا يكون له الغاء قرار طعن فيه ، أو الحكم بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن تصرف ادارى ، أو غير ذلك مما يتصل بوجه عام باختصاص قاضى الموضوع . ولكن لايعد من هذا القبيل أن يكون له الإختصاص بالحكم بغرامة تهديدية للإجبار على سرعة تنفيذ أوامره ، وأن يكون له ذات الإختصاص بتصفيتها . بل إذا كان الإعتراف له بهذا الإختصاص الأخير مساسا بموضوع النزاع ، فلما أذن يعترف له به فى نطاق القانون الخاص ! . وأخيرا أن انكار هذا الإختصاص على قاضى الأمور المستعجلة معناه تجريد سلاح الغرامة التهديدية من فاعليته . إذ بالتباعد بين القاضى الآمر بالغرامة ، والآخر الذى يتولى تصفيتها ، يتباعد المدى الزمنى بين الحكم بها وتصفيتها . وهذا يوهن من قيمتها ، ويقلل من فاعليتها . إضافة إلى أن هذا التباين فى قضاء الحكم ، وقضاء التصفية يفضى إلى تفاوت وجهات النظر بين الجهتين الذى يكون له أثره غير المرغوب فيه على فاعلية الغرامة فى تحقيق هدفها . فضلا عن مضاعفة اجراءات التقاضى مرة أمام قضاء الحكم ، وأخرى أمام قاضى التصفية . وهذا يخالف الهدف الذى جاءت لأجل تحقيقه الغرامة باعتبارها وسيلة لضمان سرعة تنفيذ الأحكام ، لاسبيلا لتراكم اجراءات تنفيذها [١] .

أيد مجلس الدولة رأى مفوضه ، والغى حكم محكمة الإستئناف الذى كان سلفا ألغى قرار نائب رئيس محكمة ليون الإبتدائية بتصفية الغرامة التى قضى

---

(١) CASANOVA (A.): conclusions sur C.E 14 novembre 1997. communaute urbaine de lyon. A.J. 1998. p. 60.

بها باعتباره قاضى أمور مستعجلة ، معترفا بذلك لقاضى المـــواد المســتعجلة الإدارية بوجه عام بسلطة تصفية الغرامة التى أمر بها تنفيذا لمـــا اتخـــذه مـــن أوامر ، ليؤكد من جديد مبدأ التلازم بين قاضي الغرامة وقاضى التصفية [١] .

(٢) مدى اختصاص محاكم الإستئناف بتصفية الغرامة المحكـــوم بـــها مـــن المحاكم الإدارية :

١٦٢ – احتدم الخلاف حول تلك المسألة بين مؤيد لعقـــد الإختصـــاص بالفصل فى طلب التصفية لمحكمة الإستئناف ، وآخر معارض يرى أنه يظـــل مستقرا لمحكمة أول درجة حتى ولو طعن فى حكمها أمام محكمة الإســتئناف ، ولكل حججه وأسانيده ، لنرى اذن أى الفريقين أحسن أساسا وأسدى سندا .

(أ) الرأى الأول (الإختصاص لقاضى الإستئناف) :

١٦٣ – نقطة البدء لدى أنصار هذا الرأى أن طلب التصفية يماثل طلب الغرامة فى اعتباره من طلبات التنفيذ ، أى الطلبات التـــى يســتهدف بـــها ذوو الشأن كفالة تنفيذ الأحكام الصادرة لصالحهم . إذن طالما له ذات الطبيعة ، فـــإن الإختصاص به ينعقد لقاضى الإستئناف الذى ينظر الإستئناف المقام ضد الحكـــم الأصلى [٢] .

ويستند القائلون بهذا الرأى إلى عدة حجج منها المادة ٨-٤ من التقنيـــن التى تنص على أنه فى حالة عدم تنفيذ الحكم المطعون فيه بالإستئناف ، يجـــب تقديم طلب تنفيذه إلى محكمة الإستئناف ذاتها . هذا إلى أن مجلس الدولـــة قـــد أفتى من جهة أخرى فى ضوء تفسيره لهذا النص بأنه فى كافة الحـــالات التـــى يطعن فيها بالإستئناف فى حكم صادر من المحاكم الإدارية ، تكـــون محكمـــة

---

(١) C.E 14 novembre 1997. Communauté urbaine de lyon. A.J. 1998. P. 62. Concl: Casanova.

(٢) M.B: observations sous T.A. Geronble 9 mai 1996. M. Roymann. A.J. 1996. P. 607.

الإستئناف هى المختصة وحدها بالفصل فى طلبات تنفيذ هذا الحكم ، وينعقد لها ذات الإختصاص أيضا حتى فى حالة رفض الإستئناف لأى من الأسباب (١) .

ويعاضد أنصار الرأى مذهبهم بأن فى اختصاص محكمة الإستئناف بتصفية حكم الغرامة الصادر من محكمة أول درجة مايدرء التعارض الذى يمكن أن يقع بين تصفية الغرامة وبين الحكم الذى يصدره قاضى الإستئناف بإلغاء حكم أول درجة ، حالئذ تصفى الغرامة عن حكم ألغى استئنافيا . وهذا مالايمكن قبوله . فضلا عن ذلك فإن الفصل بين قاضى التصفية وقاضى الإستئناف يفقد الغرامة فاعليتها ، ويوهن من اثرها فى إجبار الإدارة على التنفيذ . وأخيرا لايمكن أن نتخذ من المادة ٢٢٢-٤ من التقنين التى تنص على اختصاص المحكمة التى اصدرت حكم الغرامة بتصفيتها ، ذريعة للقول بانعقاد الإختصاص بالتصفية لقاضى الغرامة ، لأنه يجب فهم هذا النص فى ضوء نص المادة ٨-٤ من التقنين التى تضع الخطوط الأساسية لتوزيع الإختصاص بشأن نظر طلبات التنفيذ (٢) .

أفضت تلك الإعتبارات جميعا بمحكمة استئناف نانت الإدارية إلى الأخذ بهذا الرأى ، فاعترفت لنفسها بحق تصفية الغرامة التى كانت قد قضت بها محكمة نانت الإدارية حال تقدم المحكوم له Allais بطلب تنفيذ هذا الحكم أمامها . وفعلا أجرت التصفية قائلة بأنه لما كان حكم محكمة نانت الإدارية مطعونا فيه بالإستئناف أمامها ، فإنه بناء على نص المادة ٨-٤ من تقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية يكون لها الإختصاص بتصفية الغرامة النهائية التى قضت بها محكمة نانت الإدارية استنادا إلى المادة ٣/٨ من ذات التقنين (٣) .

---

(١) C.E. avis de section : 13 mars 1998. Mme vindeuogal. A.J. 1998. P. 459.

(٢) CADENAT (P.): observations sous CAA nantes 11 décembre 1996. M. Allais. A.J. 1997. P. 280.

(٣) CAA: Nantes : 11 decembre 1996, M.Allais. A.J. 1997. P. 307.

على هذا الأساس أثارت الإدارة أمام محكمة استئناف ليون الإدارية عدم اختصاص محكمة جرونبل الإدارية بتصفية الغرامة التهديدية التى قضت بها ذات المحكمة لإجبارها على تنفيذ حكمها المستأنف بإلغاء قرارها بفصل أحد موظفيها . مع اقتران الحكم بتوجيه أمر بإعادته إلى عمله خلال شهر من اعلان هذا الحكم ، وغرامة تهديدية قدرها ٥٠٠ فرنك يوميا تبدأ من نفاذ هذه المدة وحتى تنفيذه . وقد استندت الإدارة فيما أثارته من عدم الإختصاص على هذا الرأى بمقولة أن محكمة جرونبل غير مختصة بإجراء التصفية ، وإنما الإختصاص يكون لمحكمة الإستئناف باعتبارها المحكمة التى تنظر استئناف هذا الحكم [١] .

(ب) الرأى الثانى (الإختصاص لقاضى الغرامة لقاضى الطعن) :

١٦٤ - تزعمت محكمة جرونبل الإدارية هذا الإتجاه ، فذهبت فى قضاء مشهور لها بأن قاضى الغرامة هو الذى يختص بتصفيتها حتى ولو كان الحكم الأصلى مطعونا عليه بالإستئناف فى ذات وقت الفصل فى طلب التصفية [٢] .

ولقد صادف هذا الإتجاه تأييدا من جانب الفقهاء ، إذ كان له من سائغ السند المنطقى ما أفضى إلى مؤازرة الكثيرين له . وهو من تلك الناحية يستقر على حجتين أساسيتين : احداهما موضوعية ، والأخرى قانونية . فأما عن الأولى فمنطلقها طبيعة التصفية أو بالأحرى الطلب المقدم لإجرائها ، فهى ليست من اجراءات التنفيذ ، ولاطلبها يعد طلبا يصدق عليه وصف طلبات التنفيذ . ولكن كيف ذلك ؟. المسألة ببساطة - فى منطق الرأى - أن تصفية الغرامة لاتعدو أن تكون جزاء على عدم التنفيذ أو على التنفيذ المتأخر الذى أدته الإدارة فى غير الموعد المحدد قضائيا . إذن إذا كانت الغرامة حال الحكم بها تهدف إلى حمل الإدارة على التنفيذ ، فهى عند التصفية تفقد هذه الطبيعة ،

---

(١) DREIFUSS (M) et autre : op. cit. P.6.

(٢) T.A. Grenoble: 9 mai 1996. M. Raymann. A.J. 1996. P. 766.

وتتحول إلى جزاء يردع الإدارة على مخالفة ارتكبت ، لاوسيلة لإجبارها علــى تنفيذ الحكم . إذن التصفية لاتعدو أن تكون ادانة للشــخص العــام أو الخــاص المكلف بإدارة مرفق عام عن عدم التنفيذ . ولعل مايدعم تلك القناعة أن المشرع فى المادة ٤ من قانون ١٦ يوليه ١٩٨٠ أجاز التصفية رغم حدوث التنفيــذ ، أو رغم قيام الإدارة به متأخرا عن موعده ، وهذا يقطع بأن المشرع لايراها اجراء تنفيذيا ، وإنما يعتبرها جزاء ردعيا [١] .

ومن جهة أخرى أنه فى ضوء هذا التكييف للتصفية لايكون هناك محــل لتطبيق المادة ٨-٤ من التقنين . فنصها مقصــور علــى طلبــات التنفيــذ ، إذ تتوجب أن تقدم إلى محكمة الإستئناف لا محكمة أول درجــــة . ولمــا كــانت التصفية ينحصر عنها هذا الوصف ؛ إذ لاتعد طلبا من طلبات التنفيــذ ، وإنمــا كما ذكرنا جزاء لخرق الإدارة له ، فإن حكمها لايجد محلا للإنطباق فى شــأن تحديد الإختصاص بالتصفية . وفى ذلك تقول محكمة جرونبل فى حكمها آنــف الذكر ... يستخلص من تلك النصوص أن طلب تصفية الغرامة التهديدية لايعــد من طلبات تنفيذ الأحكام ؛ ولذا فإن القاضى الذى حكم بالغرامــة يكــون هــو المختص وحده بتصفيتها [٢] .

وأخيرا يستند أيضا الرأى إلى نص المادة ٢٢٢-٤ من التقنيــن ســالفة البيان ، فى اقرارها لمبدأ التلازم بين قاضى الغرامة وقاضى التصفية . إذ تفيــد بصريح نصها أن القاضى الذى قضى بالغرامة ، هو وحده الذى يتولى تصفيتها لاسيما وأن هذا هو ذات مايجرى عليه محاكم القضاء الإدارى بشــأن الغرامــة التهديدية التى تحكم بها فى مواجهة الأفراد [٣] .

---

(١) VALADOU (P.): le pouvoir de commandement de juge á l'administration . L.P.A. 29mai. 1995. P. 4.

(٢) T.A. Grenoble: 9 mai 1996. M. Raymann. A.J. 1996. P. 706.

(٣) DREIFUSS (M.): et BOMPARD (A.): op. cit. P. 7.

(ج) فتوى مجلس الدولة :

١٦٥ – ترتب على احتدام الخلاف حول تلك المسألة أن طلبت محكمة فرساى الإدارية من مجلس الدولة الرأى فى شأن مدى اختصاص المحكمة الإدارية بتصفية الغرامة التى قضت بها لكفالة تنفيذ أحد أحكامها حين يكون هذا الحكم مطعونا فيه بالإستئناف .

ويدلى المجلس بفتواه بعد أن يستعرض المواد ٢/٨ ، ٣/٨ ، ٤/٨ من التقنين ، فيعلن بأنه يتبين من تلك النصوص ، والأعمال التحضيرية لقانون ٨ فبراير ١٩٩٥ الذى بمقتضاه أدخلت تلك النصوص الى هذا التقنين ، ولائحة تطبيقه الصادرة فى ٣ يوليه ١٩٩٥ أن اختصاص محكمة الإستئناف يقتصر على الفصل فى طلبات تنفيذ الأحكام المطعون عليها بالإستئناف أمامها فحسب. وهذا هو ذات ماقصده المشرع ، ولاتعد من هذا القبيل طلبات تصفية الغرامة التهديدية . ولذلك تكون المحكمة الإدارية التى أصدرت حكم الغرامة بقصد تنفيذ حكمها بالإلغاء أو التعويض هى المختصة بتصفية تلك الغرامة حتى ولو كان هذا الحكم مطعونا فيه بالإستئناف [١] .

وأيا كان قدر الإصابة أو التخطئة فى تلك الفتوى ، فإنها مايجرى عليها العمل الآن كمحض تطبيق لمبدأ التلازم بين قاضى الغرامة وقاضى التصفية ، ليفترق المجلس فى مذهبه هذا عن اتجاه محكمة النقض الفرنسية التى أجازت تيسيرا للإجراءات ، ومنعا للتضارب بين الأحكام حال أن يصفى قاضى أول درجة الغرامة التى أمر بها ، ثم يلغى حكمه فى الإستئناف . نقول تقديرا لتلك الإعتبارات أجازت لمحكمة الإستئناف تصفية الغرامة المحكوم بها فى أول درجة [٢] .

ثالثا : كيفية إجراء التصفية :

١٦٦ – لكى يمكن الوقوف على الكيفية التى تجرى على أساسها التصفية

---

(١) C.E. avis: 30 avril 1997. Mme Marchal. Rec: p. 1022.

(٢) Cass. Civ: 28 mai 1990. D. 1990. P. 44.

يلزم أن نحدد سلطة قاضى التصفية حال اجرائها . ثم نبين بعد ذلك مدى جواز تعدد التصفية لغرامة واحدة .

(١) سلطة القاضى عند التصفية :

١٦٧ – تتفاوت سلطة قاضى التصفية ضيقا واتساعا تبعا لنوع الغرامة التهديدية المحكوم بها . كما أن له قبول أو رفض أو الحكم بالا محل للتصفية .

(أ) نطاق سلطة قاضى التصفية :

١٦٨ – يفترق نطاق تلك السلطة تبعا لما اذا كانت الغرامة المزمع تصفيتها نهائية أم مؤقتة . فعلى نحو مانصت عليه المادة ٤ من قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠، لايكون لمجلس الدولة تعديل معدل الغرامة النهائية إلا فى حالة ماإذا كان عدم التنفيذ راجعا إلى قوة قاهرة أو حدث فجائى . ويطبق ذات الحكم بالنسبة للمحاكم الإدارية العادية والإستئنافية وفقا للمادة ٤/٨ من التقنين.

على هذا النحو يفرق النص بين أمرين فى شأن تصفية الغرامة التهديدية: حالة ماإذا كان عدم التنفيذ راجعا الى قوة قاهرة أو حدث فجائى حالئذ لايملك قاضى التصفية إلا تخفيض معدلها فحسب ، دون أن يكون له الغاؤها ، إذ لم يجز له النص ذلك . وهذا على خلاف الحال بالنسبة لقاضى التصفية المدنى ، إذ يكون له وفقا للمادة ٣٣-٢ من قانون ٩ يوليو ١٩٩١ ، إلغاء الغرامة النهائية – والمؤقتة أيضا – إذا كان عدم التنفيذ أو التأخير فيه مرجعه إلى سبب أجنبى [١] . أما إذا لم يكن عدم التنفيذ عائدا إلى سبب أجنبى ، فإنه لامحالة يكون سببه سوء نية الإدارة ، وامتناعها عن اجرائه . وحالئذ لايكون أمام قاضى التصفية أى بد من تصفية الغرامة النهائية دون تعديل معدلها ، إذ لاسلطة له فى هذا الشأن غير التصفية [٢] .

---

(١) DONNIER (M.): op. cit. P. 97.

(٢) BON (P.): op. cit. P. 41.

ويتسع نطاق سلطة قاضى التصفية حال أن تكون الغرامة مؤقتة ، إذ وفقا للمادة ٤ من قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ ، يكون لمجلس الدولة تعديل أو الغاء الغرامة المؤقتة حتى ولو كان عدم التنفيذ ثابتا . هنا يكون لقاضى التصفية الخيار بين أمور ثلاثة : إلغاء الغرامة ، إبقاء الغرامة كما هى ، تخفيض معدل الغرامة .

ولئن كانت سلطة قاضى التصفية حال تصفية الغرامة المؤقتة أوسع منها عند تصفية الغرامة النهائية إلا أنها فى جميع الأحوال يرد عليه قيدان : أولهما مؤداه لايجوز لقاضى التصفية زيادة معدل الغرامة عن المعدل الذى حدده قاضى الغرامة باعتباره الحد الأقصى الذى رأى فيه هذا الأخير القدر الملاءم لحث الإدارة على التنفيذ تقديرا لظروف الطلب عند الفصل فيه . أما الآخر فإنه، وعلى نحو ما أفصحت الأعمال التحضيرية لقانون الغرامة ، يجب أن يؤخذ فى الإعتبار عند ممارسة سلطة تعديل أو الغاء الغرامة جسامة خطأ الإدارة ومدى سوء نيتها فى عدم التنفيذ [١] .

(ب) حالات قبول أو رفض التصفية :

١٦٩ – لقاضى التصفية ، فى حدود ماذكرنا سلفا ، سلطات ثلاث : إما قبول التصفية ، وإما رفضها ، وإما الحكم بألا محل لإجرائها . وإذا كان قبول التصفية سلطة تمارس فى الحالات التى أشارت اليها المادة ٤ من قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ وهى عدم التنفيذ الكلى ، أو التنفيذ الجزئى ، أو التنفيذ المتأخر . فإنه بمفهوم المخالفة ، يقضى برفض التصفية أو يقضى بألا محل لها حال تنفيذ الحكم قبل انتهاء المهلة التى منحها قاضى الغرامة للإدارة لتنفيذ حكمه [٢] .

وتطبيقا لذلك قضى مجلس الدولة بألا محل لتصفية الغرامة التى حكم بها

---

(١) BON (P.) : op. cit. P. 42-43.

(٢) C.E. 27 novembre 1996, commune de Moulins c/ Mme Henriques. Rec: p. 1113. R.F.D. Ad. 1997. P. 201. J.C.P. 1997-4-937. Note : Rovault.

على الدولة لإجبارها على تنفيذ حكم محكمة كان الإدارية خلال شهرين من اعلان حكم الغرامة ، وإذا كان قد تم تنفيذ هذا الحكم خلال تلك المدة ، فإنه لايكون هناك محل لتصفية هذه الغرامة [١] . كما قضى مرة أخرى بأنه لامحل للتصفية إذا كانت ادارة الإقليم قد نفذت الحكم الصادر بإلغاء فصل أحد موظفيها، وإعادته إلى عمله خلال مدة الشهرين المحددة لتنفيذ هذا الحكم [٢] . وحال أن يتصالح المحكوم له مع الإدارة مبرما اتفاقا بموجبه يتنازل عن حقه فى إعادته إلى وظيفته ، مقابل تعويض مادى تدفعه إليه الإدارة ، يكون لامناص من أن يحكم قاضى التصفية بألا محل لها ، إذ تمت بالصلح تسوية الأوضاع المترتبة على تنفيذ الحكم [٣] .

وللقاضى أن يرفض التصفية حتى إذا كانت الإدارة قد بدأت اتخاذ اجراءات التنفيذ [٤] ، أو أبدت ارادة قوية فى القيام به [٥] . ولعل هذا مايفسر قول البعض أن ذلك يؤكد أن الغرامة التهديدية فى نظر مجلس الدولة ليست عقوبة ، أو شباك يتربص بالإدارة الوقوع فيها . وإنما هى وسيلة حض لها على التنفيذ ، فإذا حققت تلك الغاية ، فليس هناك مايدعو إلى تصفيتها [٦] .

أما حالات قبول التصفية فهى الحالات التى تمتنع الإدارة فيها عن التنفيذ كليا أو جزئيا ، أو تأتيه متأخرا عن الموعد الذى حدده قاضى الغرامة . وحالة عدم التنفيذ تواجه الإمتناع الإرادى عن تنفيذ الحكم بعد انتهاء المهلة المحددة لإجرائه خلالها إن كان القاضى قررها . فى هذه الحالة لايكون هناك مناص من التصفية التى تبدأ فى تلك الحالة من رفضها التنفيذ سواء كان

---

(١) C.E. 6 mai 1988. Mme leroux. Rec: pp148 et 884.
C.E 27 octobre 1994. Epoux lopez. Rec: p. 430.

(٢) C.E 16 juin 1997, Mme chaneac. Rec: p. 1023.

(٣) GUITTIER (ch.): injonction .... Op. cit. P. 35.

(٤) C.E 15 novembre 1985. Proust. R.D.P. 1986. P. 1185.

(٥) C.E 28 mai 1986. Sté Notre – Dame des fleurs. Rec: p. 151.

(٦) DREIFUSS (M.): et autre : op. cit. P. 9.

صريحا أم ضمنيا بأن تنتهى المهلة القضائية دون مبادرة إلى التنفيذ [١] .

وقد ترد الإدارة التنفيذ ، ولكنها لاتأتيه كاملا ، وإنما تنفذه تنفيذا جزئيا خلال المدة المحددة له . فى هذه الحالة لايحول تنفيذ جزء من الحكم دون التصفية ، وإنما تجرى التصفية على اساس نصف مبلغ الغرامة مقابل الجزء من الحكم الذى لم ينفذ . كأن تعيد الإدارة الموظف الذى الغى قرار فصله تنفيذا لحكم الإلغاء . ولكن دون أن تسوى حالته الوظيفية فيحصل على ذات الدرجة الوظيفية التى كان من المفروض حصوله عليها إذا لم يصدر قرار الفصل [٢] .

وقد تنفذ الإدارة الحكم ولكن بعد انتهاء المدة التى حددها قاضى الغرامة للتنفيذ ، حالئذ يكون تنفيذها متأخرا وتتم تصفية الغرامة على أساس مدة التأخير التى تبدأ من اليوم التالى لآخر يوم فى المهلة القضائية ، حتى اليوم السابق لليوم الذى تعلن فيه إلى مجلس الدولة - أو المحاكم الإدارية العادية أو الإستثنائية - بإرسال صور من المستندات الدالة على قيامها بتنفيذ الحكم ، أو أن تحسب مدة التأخير من اليوم التالى لإعلانها بحكم الغرامة حتى اليوم السابق على اعلان رغبتها فى التنفيذ . وهذا إذا لم يكن قاضى الغرامة قد منحها مدة تجرى التنفيذ خلالها .

مثل الحالة الأولى أنه فى ١١ مارس ١٩٩٤ اصدر مجلس الدولة حكما بغرامة تهديدية ضد الدولة إذا لم تنفذ خلال ستة أشهر من اعلان هذا الحكم ، حكما صدر عن المحكمة الإدارية بإلغاء القرار الضمنى لوزير الزراعة برفض اصدار القرارات اللائحية اللازمة لتطبيق المادة ٧٩ من قانون ١١ يناير ١٩٨٤ بشأن الوظائف العامة بالنسبة للموظفين المتعاقدين بالوزارة . وأعلن هذا الحكم الى الوزارة فى ٨ ابريل ١٩٩٤ ، وكان من المفروض أن تنفذ الوزارة الحكم فى مدة أقبصاها ٨ اكتوبر ١٩٩٤ - نهاية الأشهر الستة - ولكنها لم تفعل فبدأ

---

(١) C.E 2 mars 1988. Sté les tennis jean Becker. Rec: p. 108.

(٢) C.E 16 octobre 1995. Mme leportier. J.C.P. 1996. 2 – 22588. Concl: Schwartz.

سريان الغرامة من اليوم التالى لانتهاء تلك المدة أى ٩ أكتوبر ١٩٩٤ . غير أنه فى ٩ ديسمبر ١٩٩٤ أخطرت الوزارة سكرتارية القسم القضائى بمجلس الدولة بصور من المستندات الدالة على تنفيذها للحكم ، وبذلك تكون الإدارة قد تأخرت ٦٢ يوما عن تنفيذ هذا الحكم (من ٩ اكتوبر ١٩٩٤ حتى ٩ ديسمبر ١٩٩٤) . وتلك هى المدة التى صفيت الغرامة على أساسها [١] .

ومثل الحالة الأخرى تصفية الغرامة التى تسرى من اليوم التالى لإعلان الحكم بها . إذ لايمهل قاضى الغرامة هنا الإدارة فى التنفيذ ، ولا يمنحها أية مدة لتنفيذ الحكم خلالها . فى هذه الحالة تحسب مدة التأخير فى التنفيذ من اليوم التالى لإعلان حكم الغرامة إلى الإدارة وحتى اليوم السابق على التنفيذ . ألغت المحكمة الإدارية قرار مدير المكتب العام للتشييد والبناء برفض التحاق أحد موظفيه الى صندوق المعاش الوطنى لموظفى الوحدات المحلية ، غير أنه لم يعبأ بالحكم ، فرفض من جديد ولذات السبب تنفيذ الحكم ، ولذلك قضى مجلس الدولة بغرامة تهديدية ١٠٠٠ فرنك للإجبار على تنفيذ هذا الحكم تبدأ من اليوم التالى لإعلان هذا الحكم وحتى تنفيذه [٢] . وبعد مضى ثلاثة أيام من هذا التاريخ تم تنفيذ الحكم ، فصفى مجلس الدولة الغرامة بواقع ٣٠٠٠ فرنك عن الثلاثة الأيام التى تأخر فيها تنفيذ هذا الحكم [٣] .

(٢) مدى جواز تعدد التصفية لغرامة واحدة :

١٧٠ - ليس هناك مايمنع من تعدد التصفية على غرامة تهديدية واحدة، وذلك لمواجهة احتيال الإدارة على التنفيذ ، ومحاولاتها للتحايل عليه . حالئذ نصادف نوعين من التصفية : تصفية مؤقتة وأخرى نهائية . ففى بعض الحالات تعلن الإدارة عن رغبتها فى تنفيذ الحكم بعد نفاذ المدة المحددة للتنفيذ .

---

(١) C.E 6 janvier 1995. M. Boivin. R. Ad. 1995. P. 18. Note : M.D.L.
C.E 6 janvier 1995. M. soulat. Rec: p. 15.

(٢) C.E 28 mai 1993. Mme Bastien. Rec. p. 972.

(٣) C.E 15 decembre 1993. Mme Bastien. Rec: p. 972.

وتخطر مجلس الدولة بصور المستندات الدالة على صدق هذه النية ، فيجرى المجلس تصفية للغرامة للفترة من اليوم التالى لانتهاء هذه المدة وحتى اليوم السابق على اعلانها الرغبة فى التنفيذ . وبعد أن تصفى الغرامة ، تحنث الإدارة فى عهودها ، وتعود إلى الإمتناع عن التنفيذ . حالئذ لايكون هناك مفر من أن تسرى الغرامة من جديد . من اليوم التالى لإعلان الرغبة فى التنفيذ ، وحتى اليوم الذى يتأكد فيه من التنفيذ فعلا. وهنا تصفى الغرامة تصفية نهائية.

فى قضية Soulat أصدر مجلس الدولة حكما فى ١١ مارس ١٩٩٤ بغرامة تهديدية ١٠٠٠ فرنك يوميا إذا لم تنفذ الإدارة حكم المحكمة الإدارية فى موعد أقصاه ستة أشهر من إعلان حكم ١١ مارس ١٩٩٤. وأعلن هذا الحكم للإدارة فى ١٨ أبريل ١٩٩٤ . غير أنه فى ٩ ديسمبر ١٩٩٤ أخطرت الإدارة أمانة القسم القضائى بمجلس الدولة بصور من المستندات الدالة على اتخاذها إجراءات التنفيذ . فقام المجلس بتصفية الغرامة على أساس المدة من ١٩ أكتوبر ١٩٩٤ حتى ٩ ديسمبر ١٩٩٤ (٥٢ يوما) . غير أنه حدث أنها لم تنفذ الحكم فعلا ، وامتنعت عن استكمال إجراءات التنفيذ ، فأعيد سريان ذات الغرامة مرة أخرى . حتى أخطرت مجلس الدولة بأدلة التنفيذ فأجرى المجلس تصفية ثانية للغرامة بحكم جاء فيه : ... إذا كان حكم ١١ مارس ١٩٩٤ قد قضى بغرامة تهديدية لكفالة تنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن المحكمة الإدارية ، ولما كان مجلس الدولة قد صفى هذه الغرامة تصفية أولى بمقتضى حكمه الصادر فى ٦ يناير ١٩٩٥ عن الفترة من ١٩ أكتوبر ١٩٩٤ حتى ٩ ديسمبر ١٩٩٤ ، إلا أنه فى ٦ مارس ١٩٩٦ لم تخطر الإدارة مجلس الدولة بصور من المستندات الدالة على تنفيذها الحقيقى لحكم الإلغاء . فإن هذا يقتضى أن يجرى المجلس تصفية جديدة للغرامة عن الفترة من ١٠ ديسمبر ١٩٩٤ حتى ٦ مارس ١٩٩٦ (٤٥٣ يوما) [١] .

---

(١) C.E 3 avril 1996. M. soulat. Rec: p. 1114.
C.E 3 avril 1996. M. Boinin. Rec: p. 1113.

وللمرة الثالثة لم تنفذ الإدارة الحكم ، ولم تصدر القرارات اللائحية المطلوبة، ولم تفلح التصفية الثانية فى القضاء على ممانعتها للتنفيذ . وتبدأ الغرامة التهديدية جولة جديدة من اليوم التالى للتصفية الثانية ، وهو يوم ٧ مارس ١٩٩٦. ولكن هذه المرة يحدد مجلس الدولة ميعادا غير تقليدى لانتهاء سريانها ، وبداية التصفية الثالثة . إذا أراد أن يقطع على الإدارة كل سبل التحايل على تنفيذ الحكم . فلم يعتد هذه المرة بأن تودع المستندات الدالة على اتخاذها لإجراءات التنفيذ أمانة القسم القضائى للمجلس كما هو معهود . وإنما ميعاد انتهاء سريان الغرامة هو تاريخ نشر القرارات اللائحية المطلوبة فى الجريدة الرسمية . ولم تجد الإدارة بدا لوقف التزايد المالى للغرامة إلا بنشر هذه القرارات بالجريدة الرسمية فى ٢٧ ديسمبر ١٩٩٦ (١) . وتصفى الغرامة تصفية نهائية للمرة الثالثة عن الفترة من٧ مارس ١٩٩٦ الى ٢٦ ديسمبر١٩٩٦(٢٩٥ يوما) (٢) .

ولايفوتنا أن نشير إلى أن حكم التصفية ، فى الحالات الثلاث ، يتمتع بحجية الشئ المقضى به . ويمكن الطعن بالإستئناف أو بالنقض كغيره من الأحكام . هذا إلى أنه من ناحية أخرى إذا صار حكما نهائيا لعدم الطعن فيه خلال الميعاد ، فإنه حائئذ يحوز حجية الشئ المقضى به (٣) .

وهذا على خلاف الحكم بألا محل للتصفية ، إذ هو حكم مؤقت ، مهما مضى عليه من الوقت لايكتسب الصفة النهائية . ويدعم بعض الفقهاء ذلك بقوله ... أن مجلس الدولة ينظر الى منازعة التصفية على أنها منازعة لها خصوصية معينة ، فهى ليست منازعة مشروعية ، ولذا فإن الحكم بألا محل للتصفية ، ينظر اليه على أنه لامحل مؤقت ولا محل نهائى . وهذا يعنى أن جميع الأحكام بألا محل فى نطاق التصفية تعد أحكاما وقتية تصدر بشأن الحالة التى تكون عليها اجراءات التنفيذ وقت أن يفصل القاضى فى طلب التصفية .

---

(١) J.O. 31 decembrfe 1996. P. 19693.

(٢) C.E 24 octobre 1997. Soulat. Rec: p. 1023.

(٣) CHABAS (F.): op. cit. P. 12.

فإذا الإدارة عدلت بعد ذلك عن تلك الإجراءات ، فإن قاضى التصفية يمكنه من جديد الفصل فى الطلب ، ويصفى الغرامة التى حكم بها سلفا [١] .

وثمة تساؤل جدير بالطرح الا يمكن اعتبار عدول الإدارة عن التنفيذ بعد أن بدأت فيه بمثابة منازعة مستقلة عن تلك التى صدر بشأنها حكم الغرامة المطلوب تصفيتها ؟ . لئن كان هذا يصادف قضاء سابقا لمجلس الدولة فى شأن الحكم بالغرامة كما رأينا سلفا ، فإنه أمر غير مقبول بالنسبة له فى نطاق التصفية ، وذلك رغبة منه فى الا يعطى الإدارة الفرصة للتحايل ، والحيلولة دون تصفية الغرامة باتباع هذا الأسلوب . فتتعلل بفكرة النزاع المستقل للتنصل من اجراءات التصفية .

ولعل هذا ما أكده المجلس بحكم رائع فى قضية Janky هذا الموظف المتعاقد فى إحدى الوحدات المحلية التى قامت بفصله وإنهاء عقده . ألغى قرار الفصل ، وحكم مجلس الدولة بغرامة تهديدية ١٥٠٠ فرنك يوميا إذا لم يعاد إلى عمله لاستكمال مدة عقده خلال ثلاثة اشهر من اعلان هذا الحكم . ولكن قبل انتهاء هذه المدة اتخذت الإدارة اجراءات اعادة هذا الموظف إلى عمله . وهذا اضطر مجلس الدولة إلى إصدار حكم بألا محل للتصفية . فما كان من ادارة الإقليم إلا أن سحبت فى ٣٠ ابريل ١٩٩٧ قرارها بإعادة الموظف إلى عمله ، وأعلنت رفضها لتنفيذ الحكم . فاضطر مجلس الدولة إلى التدخل ثانية لتصفية الغرامة التى كان قد قضى سلفا بالا محل لتصفيتها . وقضى بأنه لما كان حكم الغرامة قد صدر فى ١٧ يناير ١٩٩٦ وأعلن للإدارة فى ٩ فبراير ١٩٩٦ ، فإن الغرامة تبدأ فى السريان من ١٠ مايو ١٩٩٦ - بعد مدة الثلاثة الأشهر المحددة للتنفيذ خلالها - فإن الغرامة تصفى عن الفترة من ١٠ مايو ١٩٩٦ الى ٢٤ اكتوبر ١٩٩٧ - اليوم السابق على التنفيذ الفعلى للحكم - [٢] .

---

(١) L.T: note sous C.E 14 novembre 1997. Jankly. R. Ad. 1998. Comm : 64. P. 21.

(٢) C.E 14 novembre 1997. Jankly. Rec. p. 423.

الفرع الثاني
توزيع حصيلة الغرامة بعد التصفية

تمهيد :

١٧١ – حال تصفية الغرامة المدنية تؤول حصيلة التصفية الى الدائن كاملة انتقالا من المدين بالتنفيذ . إذ أنها تعد بعد التصفية بمثابة جزاء خاص يوقع على المدين [١] . وهنا يثور التساؤل هل ذات الحكم يسرى فى شأن توزيع حصيلة الغرامة الإدارية أم أن هناك من اعتبارات التمييز مايستوجب المغايرة فى توزيعها ؟ .

من النظرة الأولى لقانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ يبدو أن المشرع فعلا اتجه فى هذا الشأن اتجاها مغايرا . يجمع من خلاله فى صعيد واحد بين الأصل والإستثناء . إذ تنص المادة ٥ من هذا القانون – وهى بذات حكمها تسرى بالنسبة للمحاكم الإدارية العادية والإستئنافية بمقتضى المادة ٨/٤ من التقنين – على أن مجلس الدولة يمكنه ألا يأمر بدفع جزء من الغرامة الى المحكوم له . وعليه فى هذه الحالة أن يأمر بدفع هذا الجزء إلى صندوق تنمية الوحدات المحلية . وبمقتضى لائحة ٢٦ ديسمبر ١٩٨٥ استبدل بهذا الأخير صندوق الضريبة على القيم المضافة .

ولئن كان لذاك التوزيع أسبابه التى أفضت بالمشرع الإدارى إلى الخروج على ماهو مطبق فى نطاق الغرامة المدنية ، إلا أن المشكلة تدق فى شأن طريقة اجرائه . ووجه دقتها غياب المعيار الذى على أساسه يتم هذا التوزيع .

نناقش اذن هذه الأمور من خلال فكرتين : المستفيدون من حصيلة الغرامة ، وطريقة التوزيع .

---

(١) DURUSQUEC (E.): Astreintes..... op. cit. P. 17.

أولا : المستفيدون من حصيلة الغرامة :

١٧٢ - لم يحظر المشرع على قاضى التصفية أن يجعل حصيلتها كاملة للمحكوم له أو الطالب . فلقد رأيناه فى النص السالف وقد بدأ بالإستثناء . فألزم القاضى حين يترأى له ألا يجعل نصيبا من الغرامة للمحكوم له أن يقضى بدفعه إلى الصندوق الخاص بتعويضات الضريبة على القيم المضافة . فعقد بذلك للقاضى سلطة فى التوزيع مزدوجة : تحمل فى جانب طرفا من السلطة التقديرية : إذ له وفقا لها أن يقرر أو لايقرر أن يدفع للمحكوم له قدرا من الغرامة أو لايدفع . ويحمل فى جانب آخر طرفا من السلطة المقيدة . ففى حالة أن يرى ألا يعطى المحكوم له نصيبا معلوما من الغرامة ، يلتزم بأن يقرر دفعه إلى صندوق القيم المضافة . ولعل هذا مايفسر ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة فى شأن التصفية من أنه فى حالة سكوت حكم التصفية عن بيان المستفيد من حصيلة الغرامة أو تحديد قدر مايدفع الى المحكوم له ، وذاك الذى يؤول الى الصندوق ، يجرى العمل على الأصل ، فتدفع الغرامة كلها إلى المحكوم له مهما كانت قيمتها .

ومثل ذلك أن مجلس الدولة صفى الغرامة المحكوم بها ضد المكتب العام للتشييد والبناء - وهو مؤسسة عامة - على اساس تأخيره لمدة ثلاثة أيام فى تنفيذ حكم الغاء قرار مديره برفض انضمام إحدى موظفيه الى الصندوق الوطنى لمعاش موظفى الوحدات المحلية ، بواقع الف فرنك يوميا . غير أنه لم يبين فى ذات حكم التصفية كيفية توزيع حصيلتها التى بلغت ٣٠٠٠ فرنك ، لذا آلت جميعها الى المحكوم لها [(١)] . وذات الوضع يتكرر بالنسبة لتصفية الغرامة المحكوم بها على إحدى الأقاليم لعدم تنفيذها حكم تعويض لإحدى الشركات ، فحصلت هذه الأخيرة على المبلغ المصفى جميعه وهو ٩١ ألف فرنك [(٢)].

ولكن هل يلزم ، حتى يعتد بالتوزيع ، ويؤتى هذا الأثر ، بيان المستفيدين

---

(١) C.E 28 mai 1993. Mme Bastien. Rec. p. 972.

(٢) C.E 2 mars 1988. S.A. “ les tennis jean Becker". Rec. p. 108.

حال الحكم بالغرامة أم لا ؟. ليس بلازم أن يذكر فى حكم الغرامة ما إذا كان جزء من حصيلتها يؤول إلى المحكوم له أو الصندوق أم لا حتى يتحقق أثره فى هذا الشأن . إذ يمكن تدارك ذلك فى حكم التصفية ، لأن العبرة فى تحديد المستفيدين ليس بحكم الغرامة ، وإنما بما ورد فى حكم التصفية ، باعتباره الحكم المنهى الخصومة الغرامة . ففى قضية السيد Janky لم يبين مجلس الدولة فى حكمه بالغرامة التهديدية لإجبار الإدارة على إعادته إلى عمله بعد إلغاء قرار فصله ، أولئك المستفيدين من حصيلتها ، وما إذا كانت ستقسم عليهم بالسوية ، أم بنسب متفاوتة ، أوما إذا كانت ستؤول جميعا لطرف دون الآخر أم لا . وهذا لم يحل دون أن يقوم المجلس حال التصفية ببيان تحديد المستفيدين ، ونسب كل منها، فقرر ١٠% منها لصالح المحكوم له ، و ٩٠% للصندوق [١] .

ولعل فريقا من الناس قد **يتساءل عن بواعث مشاركة جهة كصندوق الضريبة على القيم المضافة ، للمحكوم لصالحه فى حصيلة الغرامة ، ولما لم يصرح المشرع بلزوم استئثاره بها جميعها ، وهو وحده الذى كابد من جراء عدم التنفيذ ، وأضير بالغ الضرر لتأخره . ثم أليس هذا هو الأصل الذى يجرى عليه تطبيق نظام الغرامة فى القانون الخاص ، فلم شذ المشرع عنه هنا ؟** [٢] لاجرم أن منطق الأشياء يقضى بأن يستأثر المحكوم له بالغرامة المصفاة كلها ، وهذا مايبديه ظاهر الأمر. ولكن للمسألة أسبابا أخرى تكشف عنها الأعمال التحضيرية لقانون الغرامة ، تعود جميعا إلى الطبيعة الذاتية للغرامة الإدارية ، وترجع إلى مآلها بعد التصفية . فهى بذلك الإجراء تتحول من وسيلة ضغط متلازمة مع هدفها بالحصول على تنفيذ منجز للحكم ، إلى

---

(١) C.E 14 novembre 1997. Janky. R. Ad. 1998. No: 64. P. 21.

(٢) اقترح عند مناقشة قانون ٥ يوليه ١٩٧٢ بشأن الغرامة التهديدية المدنية أن ينص على توزيع حصيلة هده الغرامة مناصفة بين الخزانة العامة والدائن . ولكن رفض الإقتراح فى مجلس الشيوخ ، واعتمد النص الحالى الذى يقرر بأن تكون حصيلة الغرامة جميعها للدائن BON (P.): op. cit. P. 44.

دين يقع على عاتق الشخص العام المخل بالتنفيذ امتناعا أم تأخيرا . وهذا الأخير حين يؤديها ، فلا يفعل ذلك باعتبارها تعويضا يحصل عليه المحكوم له بسبب مالحق به من ضرر نتيجة عدم التنفيذ ، وإنما بصفتها جزاء يوقع عليه لخرق قانونى ارتكبه ، يتمثل فى امتناعه عن عمل يوجب القانون عليه القيام به ، أو تأديته . ولكن على غير الوجه المقتضى قانونا .

ولعل تلك الطبيعة هى التى تعطى قاضى التصفية سلطة واسعة عند تقديرها . إذ رغم أن عناصر تحديدها تكون بالغة الوضوح ، لاتحتاج الى أكثر من عملية حسابية بسيطة لتغدو واضحة – عدد أيام الإخلال بالتنفيذ فى معدل الغرامة – إلا أنه يقوم بمهمة تقديرية أكبر من ذلك ، تتمثل فى رؤيته لمقتضيات اعفاء الإدارة كليا أو جزئيا منها تبعا لمدى استجابتها ، وما لم بها من ظروف تنفى عنها سوء القصد ، أو مدى يسارها وتوافر مواردها [١] . إنها ذات السلطة التى تكون للقاضى الجزائى لتقدير الجزاء تبعا لحالة وظروف المتهم كمحض تطبيق لنظام تفريد العقاب .

إذن الغرامة قبل أن تصفى وسيلة ضغط على الشخص العام المدين بالتنفيذ تحضه عليه ، وهى بعد التصفية جزاء عن عدم التنفيذ [٢] . وبذلك لم يقصد المشرع أن تكون كما ذكرنا مرارا سبيل اثراء للمحكوم له ، حتى يفرض على القاضى أن يصفيها لحسابه كاملة ، ولم يشأ أن يجعلها تعويضا عما لحقه به من أضرار نتيجة عدم التنفيذ ، حتى يقدرها القاضى معتدا بقدر ما أصابه

---

(١) DEBEAURAIN (J.): voies d'exécution. Paris liberarie de l'université d`aix- en provence et presses universitaires d'aix-Marseille: 1995. P. 85.

(٢) FRAISSEIX (P.): la réforme de la juridiction administrative par la loi n° 95- 125 du 8 février 1995, relative á l'organisation des juridictivis et á la procédure civile, penale et administrative. R.D.P. 1995, p. 1053.

من ضرر ، فيكون مآلها فى نهاية الأمر إليه [1] ، فيجمع بذلك بين تعويضين : التعويض الذى يحصل عليه عن طريق دعوى القضاء الكامل التى تقيمها بسبب عدم تنفيذ الحكم كأصل عام ، والتعويض الناجم عن الغرامة . وهذا بالقطع لايجوز وإلا يكون هذا معناه أن تجازى الإدارة عن فعل واحد مرتان . مما يتعارض مع الأصول الجزائية العامة والتى لايقتصر سريانها على الأشخاص الطبيعية فحسب ، وإنما تمتد أيضا لتطبق على الأشخاص الإعتبارية أيضا . ولعل هذا ما أفضى بالمشرع إلى أن ينص فى المادة الثالثة من قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ بأن الغرامة ليست لها طبيعة التعويض .

ومن الجهة المقابلة لم يرغب المشرع أيضا أن يجعل من يشاركه فيها نصيبا الخزانة العامة ، وإلا اختفت فيها فكرة الردع ، وفقدت طابع الجزاء الذى يوقع على الدولة باعتبارها الشخص المعنوى الأكبر الذى يمثل الجهات الإدارية الأخرى . فيكون هذا معناه أنها هى التى ستدفع الغرامة ، وهى أيضا التى سيؤول إليها فى النهاية مادفعته ، إذا قدر للخزانة العامة نصيبا من الغرامة المصفاة . وهذا ولاشك يفتر من أثرها ، ويوهن من فاعليتها ، ويجعلها ضربا من السخف ، ومثارا للسخرية [2] . ولذا آثر المشرع صندوق دعم الوحدات المحلية بدلا عن الخزانة العامة . وقيل تبريرا لذلك فى حينه ، فضلا عما ذكرنا سلفا ، أن هذه الوحدات تعانى من مشاكل مالية وهى فى حاجة إلى دعم مواردها ، وإذا كانت تمثل جزءا من الإدارة التى يجب أن تستبعد عن الإستفادة بحصيلة الغرامة لذات الإعتبارات التى أفضت إلى استبعاد الخزانة العامة ، على اعتبار أن الغرامة قننت كوسيلة ضغط وإجبار لها على تنفيذ الأحكام الإدارية ، فلا يعقل أن تستفيد وهذا شأنها من حصيلتها . وإن كانت تلك الحجة تقبلها البعض بقبول حسن معللا ذلك بأن دفع قدر من حصيلة الغرامة إلى هذا الصندوق ، ليس معناه دفعها إلى الوحدات المحلية ، إذ هو يتوزع عليها جميعا، ولاتستأثر به واحدة منها . وهذا لايفقد الغرامة بالنسبة لها دورها وطبيعتها

---

(١) DREIFUSS (M.) et autre: op. cit. P. 10.

(٢) TERCINET (J.): op. cit. p. 9.

كجزاء ردعى لها [1] . غير أنها كانت وراء التعديل الذى اضطر معه المشروع إلى أن يحل محل هذا الصندوق صندوق الضريبة على القيم المضافة باعتباره صندوق دعم مشروعات عامة عديدة ، كما تتعدد أوجه نفقاته بشكل يضفى على طبيعته نوعا من التمييز الذى يتفادى به الإنتقادات السابقة .

ثانيا : طريقة توزيع حصيلة الغرامة :

١٧٣ - خلا قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ ، وتقنين المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية أيضا ، من نص يحدد كيفية توزيع حصيلة الغرامة بين المحكوم له ، وصندوق الضريبة على القيم المضافة . ولقد قصد المشرع بذلك، أن يترك لقاضى التصفية حرية التقدير فى هذا الشأن . ليحدد على ضوء جملة من الإعتبارات الواقعية كيفية توزيع تلك الأنصبة . من ذلك مدى تعنت الإدارة وسوء نيتها فى التنفيذ ، وقدر مايعانيه الصندوق من وفرة فى الموارد ، أو عجز فيها ، والظروف الخاصة بذى الشأن .

ولقد اتخذ مجلس الدولة تقديرا لتلك الظروف مواقف ثلاثة : **إما أن يعهد بحصيلة الغرامة جميعها إلى المحكوم له ، وإما أن يجعلها مناصفة بين الطرفين، وإما أن يحيل للصندوق نصيبا أكبر من المحكوم له .**

فمن ناحية الحالات التى قضى فيها بدفع الغرامة كاملة للمحكوم له ، فإن ذلك لم يحدث، فى حدود مانعلم ، إلا فى حالتين : حالة السيدة Bartien التى حصلت على المبلغ كاملا وهو ٣٠٠٠ فرنك . ويبدو أن صغر المبلغ أفضت بالمجلس إلى ألا يقرر توزيعه ، ويعهد به كاملا إلى المحكوم لها . وهذا على خلاف الحالة الأخرى التى فيها حصلت إحدى الشركات على مبلغ التصفية جميعه ، وهو ٩١ الف فرنك [2] ، إذ قدر المجلس فى هذه الحالة مقدار العنت

---

(١) J.O. Docu. Sénat. Rapport au nom de commission des lois. 1977 - 1978 No: 273. P. 3215.

(٢) C.E. 15 decembre 1993. Mme. Bastien. Rec: p. 972.

الذى كابدته هذه الشركة للحصول على تنفيذ حكم التعويض الصادر لها ، ومدى ماتكبدته فى سبيل تنفيذه لاسيما وقد استغرقت اجراءات هذا التنفيذ سنوات عديدة [١] .

لم يشأ مجلس الدولة ، وتابعه فى هذا الشأن محاكم القضاء الإدارى الأخرى ، الخروج على ماتغياه المشرع من الغرامة ، فلا تتخذ سبيلا لتعويض المحكوم له ، أو وسيلة لأن يثرى على حساب الإدارة ، لذا عدل عن هذا الإتجاه . فقرر فى حالات أخرى توزيع هذه الحصيلة مناصفة بين الطرفين . ففى قضية Boivin بلغت حصيلة الغرامة ٦٢٠٠٠ فرنك ، وزعت مناصفة بينه وبين الصندوق [٢] . كما صفيت الغرامة فى قضية soulat على أساس مبلغ ٥٢٠٠٠ فرنك قسمت أيضا مناصفة بينه وبين الصندوق [٣] . وهكذا الشأن فى قضية السيدة Leportur إذ بلغت الغرامة عند التصفية حوالى ١٣٧٠٠٠ فرنك ، دفع لها النصف ، والنصف الآخر للصندوق [٤] . كما وزعت محكمة جرونبل الإدارية الغرامة التى قامت بتصفيتها مناصفة بين السيد Roymann والصندوق . فحصل كلا منهما على ٥٧٥٠٠ فرنك [٥] .

ويظهر فى حالات مغايرة اتجاه القضاء الإدارى فى طريقة توزيع حصيلة الغرامة الى التأكيد على طبيعتها الجزائية . فلا يلقى بالا لقدر النصيب الذى يخصصه للمحكوم له . اذ جل الهم أن تجازى بها الإدارة على اخلالها

---

(١) PRETOT (X): OBSERVATIONS SOUS c.e. 2 MARS 1988. Sa. LES TENNIS JEAN Becker . C/ Cne de Morne – a – L'Eau. A.J. 1988. P. 485.

(٢) C.E 6 janvier 1996. M. Boivin. R. Ad. 1995. P. 158.

(٣) C. E 6 janvier 1995. M. Soulat. A.J. 1995. P. 104. R.D.P 1995. p. 531. Concl. Denis-Linton. R. Ad. 1995. P. 18.

(٤) C.E 16 oct. 1995. Mme Leportier. J.C.P. 1996. 2-22588. Concl: Schwartz.

(٥) TA. Geronble: 9 mai 1996. M. Roymann. A.J. 1996. P. 706. Observ: M.B.

بالتنفيذ ، لا أن يحصل المحكوم له على قدر ذى ثقل منها . ولذا نجده فى تلك الحالات يقدر له منها نصيبا قليلا بدرجة لاتتناسب مع ماخصص للصندوق . مثل ذلك أنه خص المحكوم له بنسبة ١٠% من مبلغ التصفية ، وأعطى الباقى إلى الصندوق كما هو الشأن فى قضية Janky ، إذ أن المجلس ، وكما يقول البعض ، لم يشأ هنا أن يمنح هذا الموظف راتبا تعويضا عما فاته نتيجة للفصل غير المشروع ، وإنما أراد كما هو الشأن فى هذه القضية إجبار الإدارة على الإنصياع لحكم القضاء فحسب [١] وفى حالة أخرى قرر للصندوق ثلاث أرباع الحصيلة ، تاركا ربعها للمحكوم له ، كما حدث فى قضية السيدة Loubet [٢] . بل إن محكمة استئناف نانت الإدارية وزعت الغرامة التى قامت بتصفيتها فى قضية Allais وكان قدرها ١٢٣ ألف فرنك على أساس يحصل الصندوق على ١١٣ألف فرنك ، ويكون للمحكوم له العشرة الآلاف الباقية [٣] .

وقصارى القول أن قاضى التصفية فى تلك الحالات قصد ألا يخرج بالغرامة عن هدفها التشريعى ، فلا يجعلها موردا ماليا لذى الشأن أو سبيلا للإثراء على حساب الخزانة العامة [٤] . وهذا مايؤكده مجلس الدولة فى التصفية الثانية فى قضية Soulat إذ بعد أن قدر له نصف مبلغ التصفية الأولى، كما ورد سلفا ، جاء فى التصفية الثانية وخصص له ١٠% منها ، ليكون للصندوق ٩٠% من اجمالى الغرامة التى صفيت على أساس مبلغ ٤٥٣ ألف فرنك [٥] .

---

(١) C.E 14 novembre 1997. Janky. R. Ad. 1998. No: 64. P. 21. Note: L.T

(٢) C.E 22 février 1995. Mme.Loubet. A.J.A. 1995. P.5.

(٣) CAA. Nantes: 11 décembre 1996, M. Allais. A.J. 1997. P. 307. et chron: Cadenat. P. 280.

(٤) M.B: observations precitées.

(٥) C.E 3 avril 1996. Soulat. Rec: p. 115.

المطلب الثانى

آثار تصفية الغرامة التهديدية

تمهيـــــــد

١٥٦ – بصدور حكم التصفية النهائية تنحسم خصومة الغرامة ، وتطوى بتراكمها الإجرائى صفحا لينقل الحكم إلى رحاب الواقع مرتبا جملة مـــن آثـــار يتماثل فى شأنها مع غيره من الأحكام . بعضها موضوعى ، وبعضها الآخـــــر إجرائى . ولايهمنا لعمومها أن نتعرض لها ، فالحديث فيها لاطائل منه يرجى . فهو اتيان على محسوم ، وخوض فى معلوم . إذ لايعـــــدو أن يكـــون ترديـــدا للقواعد العامة فى آثار الأحكام القضائية .

ولكن مانود أن نستلفت النظر اليه حقا هو مايتعلق بحكم التصفية خاصة، مما رتبه المشرع عليه من آثار بمقتضى قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ ، باعتبارهـــا من ناحية آثار تخصه دون غيره من جهة ، وبصفتها عاملا جوهريـــا اراد بـــه المشرع امتداد فاعلية دور الغرامة إلى مرحلة مابعد الحكـــــم فيـــها ، تلاحـــق الشخص المعنوى ذاته فى ذمته المالية . وتترصد موظفيه الذين افضى امتناعهم عن التنفيذ إلى الحكم بالغرامة .

وهكذا فإن أول تلك الآثار يرتبط بتنفيذ حكـــم التصفيـــة فـــى مواجهـــة الشخص الإعتبارى المحكوم ضده . وهذه نتناولها بقدر من التفصيل فى فـــرع أول ، وثانيها مسئولية الموظف المسئول عن التنفيذ الذى أدى امتناعه عنه إلـى الحكم بالغرامة وذلك فى فرع ثان .

الفـــرع الأول

تنفيذ حكم التصفية

مدى جواز تنفيذ حكم التصفية جبرا فى مواجهة الأدارة :

١٧٥ – فى نطـــاق القانون الخاص بعد أن تصفـــى الغرامة التهديدية ،

تصير للحكم الصادر فيها قوة تنفيذية ، يصبح معها ، وفقا للمادة ٥٣ من لائحة قانون تنفيذ الأحكام الصادرة فى ٣١ يوليو ١٩٩٢، قابلا لأن ينفذ تنفيذا جبريا [١] وهذا الحكم لايمكن تطبيقه فى مجال تصفية الغرامة الادارية ، إذ يحول دونه الأصل الذى يحظر اتباع طرق التنفيذ العادية ، والتى منها التنفيذ الجبرى ، فى مواجهة الأشخاص الإعتبارية العامة وفقا للتحديد الذى أوردنا سلفا .

كيف يمكن إذن تنفيذ هذا الحكم ؟ ايترك مصيره إلى الإدارة لتمتنع عن تنفيذه كما فعلت بالنسبة للحكم الأصلى الذى كان امتناعها عن تنفيذه سببا فى إصداره ؟. أندع لها من سلطة التقدير مايجعل لها خيار الوقت المناسب للتنفيذ ، والطريقة الملاءمة لإجرائه ؟. إذن لم يكن صدور تشريع الغرامة خاليا من حل يحسم تلك المسألة إلا أن تتحطم كل نتيجة لهذا النظام على صخرة التسويف والمطل الإدارى فى التنفيذ تارة ، والرفض الصريح له تارة أخرى . ولايكون أمام ذى الشأن من مناص إلا أن يلجأ تارة أخرى للقاضى الإدارى ليحكم بغرامة جديدة لإجبار الإدارة على تنفيذ حكم تصفية غرامة قديمة ... وهكذا يختنق حكم التصفية بين ممانعة الإدارة ، ومبادئ تقليدية حائلة بوجودها دون الزامها بتنفيذ هذا الحكم جبرا .

لم تغب تلك الرؤى عن خاطر المشرع ، فطفق بحثا عن حل تتحسم به تلك المشكلة ، ويسد به هذه الثغرة ليحيط حكم الغرامة بسياج فاعله تضمن له حسن التنفيذ [٢]. ولذا ابتدع طريقا جديدا لتنفيذ الأحكام المالية عامة وأحكام تصفية الغرامات بوجه خاص ، جاء به قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ بشأن الغرامة التهديدية فى مادته الأولى التى عدلت بموجب المادة ٩ من قانون ٢٢ يونيو ١٩٩٤. بمقتضى هذا النص فرض المشرع تنفيذ حكم التصفية على الإدارة جبرا بشكل لايدع لها فرصة للتنصل منه ، أو إعاقة تنفيذه ، ليكون ذلك طريقا

---

(١) DONNIER (M.): op. cit. P. 94.

(٢) GERBET (M.): J.O. Doc. Rapport au nom de la commission des lois. Ass. Nat. Séance du 17 novembre 1979. No: 3219. P. 6.

موازيا للتنفيذ الجبرى المتبع فى مواجهة أشخاص القانون الخاص . ولعل هـذا ماجعل بعض الفاقهين يصفه بأنه نوع من الدفع الجبرى للغرامة المحكوم بها[1]

وحتى يمكن الوقوف على كيفية تنفيذ حكم التصفية جـبرا وفقـا لـهذا النظام، نعرض بداية لشروطه ، ثم نبين بعد ذلك اجراءات تطبيقه .

أولا : شروط التنفيذ الجبرى لحكم التصفية :

١٧٦ - وفقا للمادة الأولى من قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ حين يكون الحكم الحائز لقوة الأمر المقضى به صادرا بإلزام الدولة أو أحد الأشخاص الإعبارية المحلية أو المؤسسات العامة بدفع مبلغ مالى محدد ، فإنه يجب أن يؤمر بصرفه خلال أربعة أشهر من اعلان هذا الحكم .

ويتبـدى من هذا النص ضرورة توافر عـدة شروط لتنفيذ حكم التصفية جبرا : أن يكون حائزا لقوة الأمر المقضى ، أن يكون المبلغ فيه محـددا ، وأن يكون صادرا فى مواجهة أحد الأشخاص الإعتبارية العامة .

(١) ضرورة أن يكون الحكم حائزا لقوة الأمر المقضى به :

١٧٧ - لايكفى أن يتمتع حكم التصفية بحجية الشئ المقضى به حتى ينفذ جبرا ، وإنما يلزم أن يكون حائزا لقوة الأمر المقضى بـه . وبرغـم الفـارق الكبير بين المفهومين ، إلا أن جانبا من الفقهاء يخلط بينهما ، فيستعمل احداهما وكأنه مرادف للآخر. فإذا كانت جميع الأحكام الموضوعية - كـأصل عـام - تحوز حجية الشئ المقضى به ، فإنه لايحوز قوة الشئ المقضـى بـه منـها - وفقا للمادة ٥٠٠ من تقنين المرافعات المدنية الفرنسى الجديد إلا مالايقبل الطعن بأى من طرقه التى توقف التنفيذ ، كالطعن بالإستئناف ، أو يقبل هـذا الطعـن ولكن انقضى ميعاده دون حدوثه . ولما كان لايوجد نص ادارى يحـدد هـذا المفهوم ، فإنه يجرى فى تطبيقه فى هذا النطاق وفقا لمعناه فى قانون المرافعات باعتبارهـا مصدرا اجرائيا أساسيا للمرافعات الإدارية فيما لم يرد بشأنه نص ،

(١) CHAPUS (R.): op. cit. P. 914.

وما لايتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية (1) .

ولئن كان وفقا لهذا الشرط يجب أن يحوز حكم التصفية قوة الأمر المقضى به ، فإن هذا يثير تساؤلا لما يتوجب المشرع حيازة الحكم لهذه القوة دون الحجية ؟ . الأمر مرجعه إلى الأصل الإجرائى فى نطاق المرافعات المدنية الذى يقضى بأن أحكام الإلزام ، ومنها حكم التصفية باعتباره يلزم الإدارة بدفع مبلغ معين ، لايقبل التنفيذ الجبرى إلا إذا كانت حائزة لقوة الأمر المقضى به ، إذ تقيها تلك القوة من الإلغاء من محكمة الطعن على نحو يصعب معه تفادى آثار ذلك بعد أن تكون قد نفذت فعلا (2) .

غير أن هذا يمكن الرد عليه بأن قوة الأمر المقضى به إن كانت تقى الحكم الحائز لها من الإلغاء من محاكم الطعن العادى كالمعارضة والإستئناف ، إلا أنها لاتحول دون الغائها من محكمة الطعن غير العادى . ويحدث ذلك حال الطعن فيها بطرقه غير العادية كالطعن بالإلتماس وبالنقض . ولعل هذا مادفع بالبعض إلى القول بأن قوة الأمر المقضى به لاتقتصر وفقا لهذا الشرط على تحقق الحكم من الطعن بطرقه العادية فحسب ، وإنما تمتد إلى استلزام عدم الطعن فيه بالنقض أيضا باعتباره طريقا يمكن أن يترتب عليه الغاء الحكم المطعون فيه أو على الأقل وقف تنفيذه متى توافرت شروطه .

وتأسيسا على هذا الرأى لايقبل حكم التصفية التنفيذ جبرا فى حالات منها : **أن يكون صادرا من قاضى الأمور المستعجلة** ، إذ لايحوز هذا الحكم مطلقا قوة الأمر المقضى به. **أو يصدر عن المحاكم الإدارية، ولكن الطعن فيه يكون قائما أمام قاضى الإستئناف ، أن يكون صادرا عن محكمة الإستئناف الإدارية ومطعونا فيه بالنقض أمام مجلس الدولة** (3) .

---

(1) VINCENT (J.) et autres: les justice et ses institutions. Paris. Dalloz. 4e edition. 1996. P. 798.

(2) انظر : أ.د نبيل عمر : الحكم القضائى ... المرجع السابق . ص : ٢٥.

(3) VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.): op. cit. P. 370.

(٢) وجوب تحديد المبلغ بدقة فى حكم التصفية :

١٧٨ - يستوجب المشرع أن يكون المبلغ المحكوم به محـــددا تحديـــدا نافيا للجهالة . وهذا يقتضى أمرين : أولهما أن يرد التحديــد كــاملا لايعتريــه نقص ، دقيقا لاغموض فيه . وعلى ذلك لايجوز أن يأتى الحكم مبينــــا للمبلــغ الأساسى ، ثم يفوته تحديد الفوائد التأخيرية أو القانونية فى الحالات التى يتوجب فيها القانون اقترانها بالحكم [١] . ولكن لايحول دون توافر هذا الشرط أن يـــرد حكم التصفية محددا مبلغها ، ومبينا نصيب كل من الأطراف بالنســب المئويـــة فحسب ، دون أن يبين مايقابل هذه النسب من المبلغ الناتج عن التصفيـــة ، لأن معرفة ذلك تكون ميسورة بإجراء عملية حسابية بسيطة ، ولذا فـــإن وضـــوح عناصر التحديد لايثير أية صعوبة أو ينشأ أى نزاع حول تحديد المبلغ الواجـــب دفعه لكل من الطرفين .

أما الآخر مؤداه أن يرد التحديد فى حكم التصفية ذاته ، طالما أنه الحكــم المطلوب تنفيذه . فإذا لم يحدد هذا الأخير المبلغ فى ذات منطوقه ، وإنما أحــال إلى جهةإدارية أو إلى خبير مثلا أو حتى إلى حكم آخـــر ، أمـــر تصفيتـــه أو تحديده ، فإن هذا يعنى أنه فقد شرطا جوهريا لتنفيذه جـــبرا [٢] . وهـــذا علـــى مايبدو يعود إلى سببين : أن إيكال مهمة التحديد إلى الإدارة أو إلى خبـــير قـــد يثير الخلاف مع المحكوم له حول تقديرهما للمبلغ المطلوب ، إذ قـــد يســاوره الشك فيما قدرته ، فينشأ نزاع جديد يفضى إلى ذات الآثار التى يـــؤدى إليـــها غموض التحديد مـــن مشكلات قانونية وعملية حـــول هذا المبلغ . هذا إلـــى أن المشرع قصد بهذا النظام أن يكفل الإحترام لأحكام القضـــاء غـــير المعرضـــة بالطعن للإلغاء أو وقف التنفيذ أو التى انحسمت كل مشكلاتها القانونيـــة . فـــإذا ماعهد القاضـــى بمسألة التحديـــد إلى الإدارة وقامت هى بالفعـــل بذلك ، فإن

---

(١) VEDEL (G.): et DELVOLVE (P.): op. cit. P. 731.

(٢) LINOTTE (D.) : Execution des decisions de justice administrative et astrintes en matière administrative. " Loi No. 80-539 du 16 juillet 1980". J.C.P. 1981-1-3011.

تحديدها لايمكن أن ينسحب عليه ذات الحماية ، لأنها مقترنة اساساً بالتحديد القضائى . لا بالتحديد الإدارى حتى ولو كان منسوبا إلى أحد الخبراء . ولذا لايكون حقيقا بتطبيق هذا النظام [١] .

تجلى اذن ماتغياه المشرع من تطلب هذا الشرط إنه دفع للنزاع الذى يمكن أن يثور بين الإدارة والمحكوم له عند السداد ، فلا يطالب ، لعدم التحديد أو غموضه ، هذا الأخير بما لم يقتضيه الحكم ظنا أنه من موجبات تنفيذه [٢] . ولاتتنكر الإدارة لما يعد من مستلزمات هذا التنفيذ . تذرعا بغموض قد اعتراه ، فتتدخل بتأويل خاطئ للحكم . وهو إن لم يمثل مساسا محظورا به . فعلى الأقل يفضى بها إلى دفع غير المطلوب ، فيقع الخلاف بينها وبين الطرف الآخر. إن لم يرتب أثرا جسيما ، فإنه فى كل الأحوال سيعوق تنفيذ الحكم . وتلك مشكلة كان المشرع أحرص بإصدار هذا القانون على حلها .

(٣) لزوم صدور الحكم فى مواجهة أحد الأشخاص العامة :

١٧٩ – لكى يمكن تطبيق نظام الدفع الجبرى لمبلغ الغرامة يجب أن يكون حكم التصفية صادرا ضد أحد الأشخاص الإعتبارية العامة ، سواء تمثلت فى الدولة ، أو غيرها من الأشخاص الإعتبارية الإقليمية ، أو إحدى المؤسسات العامة . ويمتد نطاق هذا النظام أيضا ليشمل الأشخاص الإعتبارية الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام [٣] .

وتطبيقا لذلك لايجوز تنفيذ الحكم الصادر بتصفية غرامة تهديدية ضد أحد أشخاص القانون الخاص ، حتى ولو كان صادرا عن محاكم القضاء الإدارى [٤] .

---

(١) J.O. Rapport précite. p. 8.

(٢) J.O. Rapport Precite. p. 11.

(٣) C.E 10 fevrier 1992, commun de charbonniéres – lés – Varennes. Rec: p. 1233. R.D.P. 1993. P. 481.

(٤) C.E 24 juillet 1987. M. Brolin. D. 1987. P. 188.

وقد يتساءل البعض عن السبب فى تلك المغايرة فى تطبيق هذا النظام ؟.
ترجع هذه المغايرة إلى الفلسفة التشريعية التى كانت وراء الأخذ به . ذلك أن الأشخاص الخاصة يمكن إجبارهم على تنفيذ مايصدر فى مواجهتهم من أحكام الإلزام بطرق التنفيذ المعهودة فى القانون الخاص [(١)]. وطوال تلك الفترة كانت الأشخاص العامة تتمتع بامتياز عدم اتخاذ تنفيذ الأحكام جبرا فى مواجهتها . وهذا ولاشك مثّل صدعا فى مبدأ سيادة القانون ، وخلق نوعا من التمايز بين الشخص العام والخاص . أراد المشرع أن يخفف من حدته ، ليقارب فى الخضوع للقانون بين هذا وذاك ، ليفرض على الشخص العام احترام أحكام القضاء الإلزامية بالدفع الجبرى للمستحق عليه ، كما يخضع الشخص الخاص للتنفيذ الجبرى للوفاء بما عليه . ولذا كان لزاما نزولا على مقتضيات المساواة، وتقديرا لاعتبارات احترام الأحكام ، أن يفرض على الأشخاص العامة تنفيذ الأحكام المالية الصادرة ضدها جبرا .

ثانيا : اجراءات التنفيذ الجبرى لحكم التصفية :

١٨٠ - بتوافر الشروط السابقة تبدأ اجراءات الدفع أو التنفيذ الجبرى لمبلغ الغرامة المصفاة . وهى اجراءات يمكن تناولها من خلال عدة أفكار : الدفع خلال مدة معينة مباشرة ، الدفع بناء على طلب ذى الشأن ، وكيفية حل مشكلة التعارض بين وجوب الدفع وعدم كفاية الإعتمادات المالية اللازمة .

(١) الدفع مباشرة خلال مدة معينة :

١٨١ - وفقا للفقرة الأولى من المادة الأولى من قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ بتوافر الشروط السابقة يجب أن يصدر اذن أو أمر بصرف المبلغ المحدد فى الحكم خلال أربعة اشهر من اعلان هذا الحكم . وتختلف جهة اصدار هذا الإذن أو الأمر تبعا لما إذا كان الحكم صادرا ضد الدولة ، أو إحدى

---

(١) انظر فى هذا الشأن تفصيلا :
VINCENT (J.) et PREVULT (J.) : Voie d'éxecution et procedures de distrebution . Paris. Dalloz. 6e edition. 1987.

الأشخاص الإعتبارية الأخرى ، ففى الحالة الأولى يصدر أمر الصرف عن الوزير المختص باعتباره ممثلا للدولة أمام القضاء . أما فى الحالة الأخرى، فإن اذن الصرف يصدره المحاسب المختص .

ويعترض البعض على مدة الأربعة الأشهر ، إذ أنها مدة من الطول بحيث يمكن خلالها تتعثر الإجراءات ، مع ماقد يحدث من اعتراض المحاسب المختص على الدفع . حقا أنه من النادر حدوث ذلك ، ولكنه أمر ممكن الحدوث خاصة حال عدم وجود اعتمادات كافية . إن القانون وقد قصد سداد المبلغ المحكوم به فى اسرع وقت ، قد قلل من هذه الميزة بإغراق طريقة الدفع بإجراءات يقوم بها موظفون اداريون لإصدار أوامر الصرف . قد يدفعهم سوء القصد إلى إعاقتها . ولذا كان من المفروض أن يكون النص على دفع المبلغ فور الإعلان بالحكم ، دون انتظار مدة أربعة أشهر لإصدار الإذن بصرفه [١].

ويبدو أن إسناد مهمة اصدار هذه الأذون الصرف إلى موظف ادارى كانت مثار اعتراض بعض النواب فى الجمعية الوطنية حال مناقشة مشروع هذا القانون ، بل إن مقرر لجنة القوانين بالجمعية تبنى اقتراحا مؤداه جعل هذه المسألة من اختصاص القضاء . وكانت فائدة هذا الإقتراح تتبلور فى أمرين : اعفاء المحكوم له من شرط المدة الذى كان يلزمه بالإنتظار خلالها للحصول على المبلغ المحكوم به . وعدم خضوعه لموظف ادارى يتمتع فى رفض الدفع بسلطة واسعة لم يكن القاضى الإدارى يقبل أن يبسط رقابته عليه فى شأنها حينا طويلا [٢] .

وتحقيقا لتلك الإعتبارات أضيفت إلى مشروع هذا القانون مادة جديدة – كانت بديلا عن المادة الأولى محل هذه الدراسة – كان نصها على أنه يكون للدائن – أى المحكوم له – حالة حصوله على حكم قضائى مشمول بالنفاذ ،

---

(١) LINOTTE (D.) : op. cit. P.

(٢) GREVISSE (M.): conclusions sur C.E 5 fevriér 1971, Ministre de l'économie et des finances c/ Balme. Rec: p. 105.

يلزم الدولة أو أحد الأشخاص الإعتبارية الأخرى ، أو المؤسسات العامة . بدفع مبلغ محدد فى منطوقه ، أن يستوفى هذا المبلغ مباشرة بمجرد تقديم صورة رسمية من الحكم مشمولة بالصيغة التنفيذية إلى المحاسب المختص بالخزانة العامة (١) .

غير أن الحكومة اعترضت على هذا الإقتراح ، وقدم وزير العدل جملة من الأسباب التى تؤيد هذا الإعتراض ، بعضها يتناوله من الناحية النظرية ، والآخر يتصل بناحيته العملية . فمن الناحية النظرية يعلن الوزير أن النص المقترح يمثل اعتداء على الدستور من جهتين : فهو من جهة يتعارض مع قواعد توزيع الإختصاص بين السلطة التشريعية والسلطة اللائحية . إذ أن المشرع يتدخل به فى شأن هو من اختصاص السلطة اللائحية ، ذلك لأن تنظيم المصروفات العامة ، وما يتعلق بها مما يدخل من الناحية التنظيمية فى النطاق اللائحى . وهو من جهة أخرى يعهد للقاضى بسلطة اصدار أوامر صرف مايدخل فى نطاق المصروفات العامة التى تعد من الإختصاص الأصيل للسلطات الإدارية تمارسه فى حدود القوانين واللوائح . ومن هنا فإن النص المقترح يخالف مبدأ فصل السلطات الذى يعد واحدا من أهم المبادئ الدستورية(٢) .

---

(١) BON (P.): op. cit. P. 26.

(٢) وفى الرد على تلك الحجة قال مقرر القانون أنه وفقا للمادة ٣٤ من دستور ١٩٥٨ للمشرع الإختصاص الإستئثارى بتقرير وتنظيم الضمانات الأساسية لممارسة حقوق المواطن وحرياته . ولعل من أهم تلك الحقوق التى تدخل فى نطاق القانون لا اللائحة حق المواطن فى الحصول على ماحكم له به . هذا الحق الذى يقتضى أنه إذا حصل فى مواجهة الدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى على حكم بدفع مبلغ معين أن يستوفيه بأيسر السبل . ولذا فإنه حين يعترف له النص المقترح بحق استيفاء هذا المبلغ بمجرد تقديم صورة رسمية من الحكم إلى المحاسب المختص ، فإن معنى ذلك أنه يكفل له ضمانة أساسية لايمكن أن تنكره ثم يعلن أنه لايوجد أى اعتداء على مبدأ فصل السلطات . وإنما الإعتداء الحقيقى يتجلى فى رفض السلطة التنفيذية الإمتثال لأحكام القضاء .

أما من الناحية العملية فيقدم الوزير عدة أسباب لرفض الإقتراح نجتزئ منها ماقيل بأن : القاضى لايستطيع أن يقوم بمهمة اصدار اذن صرف المبالغ المستحقة على الدولة كنفقات عامة ، لأن تلك المهمة تحتاج إلى اجراءات مالية فنية ، يقوم بها محاسبون متخصصون ، ترتبط اساسا باصول وخصوم ميزانية الجهة المحكوم عليها ، والعلم بمدى وجود اعتمادات مالية كافية ، وكيفية اجراء الخصم من حساباتها بشكل يستلزمه تخريج المبلغ المحكوم به . وتلك مهمة لايقدر عليها القاضى لاسيما وأنها تختلف باختلاف الوزارات وتتفاوت من مرفق عام لآخر . ثم يقول دعونا أيها السادة نتساءل كيف ، إذا قدر لهذا الإقتراح أن يطبق ، يمكن أن نتفادى دفع المبلغ المحكوم به أكثر من مرة، إذا كان كل ما يتطلبه النص المقترح مجرد تقديم صورة رسمية من الحكم للمحاسب المختص ! ألا يبعث هذا على التحايل ، والغش وتعدد دفع المبلغ المحكوم به لمرات عديدة ؟! . ومن جهة ثالثة أن النص المقترح لاتخفى خطورته بالنسبة للمحاسبين لدى الأشخاص الإعتبارية المحلية ، وذلك لأنه إذا كانت الدولة لديها اعتمادات مالية تقديرية تدفع منها المحكوم به عليها من النفقات القضائية (مصاريف قضائية ، أو أحكام مالية) ، فإن الأشخاص الإعتبارية المحلية لاتملك هذه الإعتمادات . ولذا فإن أولئك المحاسبين سيقعون لامحالة تحت طائلة القانون إذا أُخذ بالنص المقترح . وذلك لأنه فى حالة عدم وجود اعتمادات كافية لدى هذه الجهات ، لايخرج موقف المحاسب عن أحد أمرين : إما أنه سيضطره النص المقترح – فى حالة الأخذ به – إلى الدفع، وهنا سيتعرض للمساءلة القانونية أمام المحكمة التأديبية للمخالفات المالية، لسبب أنه دفع حال عدم وجود اعتماد كاف . وإما يمتنع عن الدفع ، وفى هذه الحالة أيضا ستوقع عليه عقوبة الغرامة المقترحة فى هذا القانون لامتناعه عن تنفيذ حكم قضائى [1] . لكل هذه الأسباب تم رفض الإقتراح وصدر القانون بنص المادة الأولى على ماهى عليه الآن .

BON (P.) : op. cit. P. 27-28.

(١) BON (P.): op. cit. P. 27.

(٢) الدفع بناء على طلب المحكوم له :

١٨٢ - إذا لم يتم سداد المبلغ المحكوم به خلال الأشهر الأربعة من اعلان الحكم ، فإن الدفع الإجبارى سيتم وفق اجراءات تختلف تبعا لما إذا كان الحكم صادرا فى مواجهة الدولة أم ضد غيرها من الأشخاص الإعتبارية العامة.

ففى حالة ما إذا كان الحكم صادرا فى مواجهة الدولة يكون على المحكوم له التقدم بطلب إلى المحاسب المكلف بدفع المبالغ المستحقة ، مقترنا بصورة من الحكم . فى هذه الحالة إذا كان هو المختص فعلا فإنه يقوم بدفع المبلغ المستحق على الفور ، أما إذا كان المحكوم له قد أخطأ وقدم الطلب لآخر غير مختص ، فإنه يكون على هذا الأخير إحالة الطلب مباشرة إلى المختص ، مع اخطار المحكوم له بهذا الأمر . ونلاحظ فى تلك الحالة أن الدفع يكون فورا دون اجراءات أوامر الصرف ، هذا إلى أن المسئول عن الدفع لاسلطة تقديرية له فى قبول أو رفض السداد ، وإنما هو ملزم بالدفع [١] . ولعل هذا مادفع البعض إلى القول بأن المحكوم له ، حتى يتخطى عقبات أوامر الصرف يمكنه أن يلجأ بعد مضى أربعة اشهر من اعلان الحكم مباشرة إلى المحاسب المختص للحصول على المبلغ المحكوم به [٢] .

أما فى حالة الأحكام الصادرة فى مواجهة الأشخاص الإعتبارية الأخرى ، فإنه وفقا للفقرة الثانية من المادة الأولى من قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ ، إذا لم تصدر أوامر بالصرف خلال مدة الأربعة الأشهر التالية لإعلان الحكم ، فإنه يكون على السلطة الوصائية لتلك الأشخاص ، ممثلة فى المحافظين ، أن تقوم بإصدار أمر صرف للمبلغ المستحق [٣] . وعلى نحو مايبدو أن هذه السلطة لاتملك تقدير الدفع من عدمه ، وإنما هى ملزمة فى جميع الأحوال بإصدار أمر

---

(١) VEDEL(G.): et DELVOLVE (P.) op. cit. P. 735.

(٢) BON (P.) : op. cit. P. 29.

(٣) VINCENT (J.) et autres : la justice …. Op. cit. P. 799.

الصرف [١] . ولكن إذا رفضت إصداره فإنها تكون بذلك قد امتنعت عن تنفيذ حكم قضائي مما يمثل تصرفا مخالفا للقانون يمكن لذي الشأن أن يطعن عليه بالإلغاء [٢] . كما أنه يرتب مسئولية الدولة المدنية على نحو يمكنه أيضا من أن يقيم دعوى تعويض عما لحقه من اضرار نتيجة عدم تنفيذ الحكم بالإمتناع عن إصدار أمر الصرف [٣] .

(٣) مشكلة عدم كفاية الإعتمادات المالية :

١٨٣ – أن ثمة تساؤلا جديرا بالطرح فى هذا المقام إذا كانت الإدارة ملزمة بالدفع شاءت أم ابت ، فماذا لو لم توجد لديها اعتمادات مالية كافية لسداد المستحق عليها ؟ هل لها أن تمتنع عن الدفع تحت هذه الضرورة ، أم أن هذا لايعفيها من وجوب الدفع خلال الأشهر الأربعة أو بمجرد تقديم الحكم بعد مضيها ؟ .

يفترق الحل الذى أتى به قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ تبعا لما إذا كان الحكم صادرا فى مواجهة الدولة ، أم الأشخاص العامة الأخرى .

فبالنسبة للحالة الأولى تمتد مدة الأربعة الأشهر التى يجب تنفيذ الحكم خلالها إلى ستة أشهر حتى يتم توفير الموارد اللازمة لدعم الإعتمادات المخصصة لتنفيذ الأحكام . وهذا معناه أن محاسب الدولة المختص يترك له مدة شهرين ليوفر خلالها الموارد اللازمة . فإذا مضت تلك المدة ، فإنه وفقا للفقرة الثالثة من المادة الأولى من قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ يلتزم المحاسب المختص بدفع المبلغ المستحق بناء على طلب المحكوم له ، أو بمجرد اطلاعه على الحكم [٤] .

---

(١) RIVERO (J.) et WALINE (J.): op. cit. P. 196.

(٢) C.E 23 mars 1984, organisme de gestion des ecoles catholiques de coueron. R.D.P. 1984. P. 1125. Note: Auby.

(٣) BON (P.) : op. cit. P. 30.

(٤) CHAPUS (R.) : op. cit. P. 913.

أما بخصوص الأحكام الصادرة فى مواجهة الأشخاص الإعتبارية الأخرى ، فإنه وفقا لذات النص ، يكون على السلطة الوصائية أن توجه انذارا إلى الشخص الإعتبارى المعنى بضرورة توفير الموارد الضرورية لتنفيذ الحكم، فإن لم يستطع توفيرها خلال شهرين من انذاره بتوفيرها ، يكون على السلطة الوصائية أن تصدر أمرا بصرف المبلغ المطلوب ، أى أنها فى هذه الحالة تقديرا للموقف المالى المتعسر للشخص الإعتبارى تحل محله فى السداد حتى لايرتب امتناعها مسئولية الدولة المدنية للإمتناع عن تنفيذ حكم قضائى وفقا للقواعد العامة [1] .

الفرع الثانى

المسئولية المالية للموظف الممتنع عن التنفيذ

تمهيد :

١٨٤ – لانعنى بتلك المسئولية هنا المسئولية عن الخطأ الشخصى التى تنظمها القواعد العامة فى شأن دعوى التعويض ، وإنما نعنى تلك المسئولية التى أتى بها قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ لأول مرة لتدعيم فاعلية ماوضعه من أحكام بشأن فرض احترام أحكام القضاء على رجال الإدارة . ذلك أنه إذا كانت الغرامة التهديدية تمثل جزاء ينال من الشخص الإعتبارى فى ذمته المالية ، وإذا كان الشخص الإعتبارى لطبيعته لا إرادة واعية له تنفذ أو ترفض التنفيذ ، وإنما ذلك بإرادة ممثليه من الأشخاص الطبيعيين ، فقد كان لزاما لضمان فاعلية هذا القانون فى أداء هدفه أن ينال منهم ، كما نال منه ، وأن يعرضهم للعقاب كما كانوا سببا بامتناعهم أو بإهمالهم فى إنزال جزاء الغرامة به [2] .

---

(١) C.E. 29 avril 1987. Ministre de l'interieur. R.F.D. Ad. 1987. P. 989. Concl: Roux.

(٢) VINCENT (J.) et autres: la justice .... Op. cit. P. 803.

ربما تتحد تلك المسئولية مع المسئولية التقليدية للموظف فى لزوم ثبوت الخطأ فى جانبه ، ولكنها تختلف عنها فى نواح عديدة . من ابرزها القاضى والعقوبة ، أما القاضى فليس هو القاضى الإدارى ، وإنما تمثله المحكمة التأديبية الخاصة بالفصل فى المخالفات المالية ومخالفات الميزانية . وأما العقوبة ، فهى غير التعويض، وإنما هى جزاء جنائى يتمثل فى الغرامة المالية. لنرى إذن الحالات التى تتحرك فيها تلك المسئولية ، والإجراءات التى تتبع فى شأنها .

أولا : حالات المسئولية المالية للموظف :

١٨٥ - هناك حالتان تتحرك فيهما هذه المسئولية ، يجمع بينهما صفة مشتركة هى ارتباطها بتنفيذ الأحكام الصادرة فى مواجهة الأشخاص الإعتبارية العامة . أولهما الإخلال بتنفيذ الحكم الأصلى ، أى الذى أفضى عدم تنفيذه إلى صدور الحكم بالغرامة التهديدية ، والأخرى عدم تنفيذ حكم التصفية (أوالأحكام المالية بشكل عام)[١].

(١) حالة الإخلال بتنفيذ الحكم الأصلى :

١٨٦ - على نحو مانصت المادة السابعة من قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ معدلا بقانون ٢٩ يناير ١٩٩٣ ، كل موظف يتسبب بتصرفه ، فى الحكم على أحد أشخاص القانون العام بغرامة تهديدية ، بسبب عدم التنفيذ الكلى أو الجزئى أو التنفيذ المتأخر لحكم قضائى يعاقب بغرامة ٥٠٠٠ فرنك ، أو اجمالى راتبه السنوى إذا كان يتجاوز ٥٠٠٠ فرنك ، مقدرا يوم امتناعه عن تنفيذ الحكم الذى كان يجب تنفيذه .

---

(١) آثرنا أن نطلق عليها المسئولية المالية للموظف تميزا لها عن غيرها من المسئوليات التى تثور فى شأن الموظف كالمسئولية الجنائية أو التأديبية من جهة . ونظرا لما يترتب على تصرف الموظف الذى كان سببا فى اثارتها من آثار مالية جسيمة بالنسبة للشخص الإعتبارى العام .

ويتبدى من النص من جهة أن جميع تصرفات الموظف التى تفضى إلى الحكم على الشخص العام بغرامة تهديدية ، توجب اثارة مسئوليته أمام تلك المحكمة التأديبية [١] . يستوى فى هذا الشأن أن يكون تصرفه عمديا أم غير عمدى ، إذ لايشترط هنا توافر القصد لديه فى الإخلال بتنفيذ الحكم ، وإنما يكون مسئولا حتى ولو ترتب على اهماله الحكم بالغرامة التهديدية .

ومن جهة أخرى لايتقيد تصرف الموظف من حيث اثارته للمسئولية بأثر محدد فى تنفيذ الحكم الأساسى ، فسواء ترتب عليه عدم تنفيذ هذا الحكم كاملا أو جزئيا ، أو أفضى إلى تنفيذه متأخرا ، فإنه يرتب هذه المسئولية . إذ لافرق فى الأثربين هذه الأمور الثلاثة ، لأن النتيجة واحدة فى النهاية . وهى الإخلال بالتنفيذ المفضى إلى الحكم بالغرامةالتهديدية . ولذلك رفض مجلس الشيوخ الفرنسى مشروع الحكومة لهذا النص الذى كان يقصر ترتيب هذه المسئولية فى حالة واحدة هى أنه يترتب على تصرف الموظف تأخير التنفيذ [٢] ليستغرق كل حالات الإخلال بالتنفيذ ، لأن العبرة فى ترتيب المسئولية ، كما قلنا ، ليست بنوع التصرف ، وإنما بالأثر الذى يحدثه فى الحكم بالغرامة ضد الشخص العام. وطالما أن كل حالات الإخلال بالتنفيذ لها ذات الأثر ، فإن هذا معناه اثارة المسئولية فى جميع تلك الحالات .

وأخيرا لاتتوقف مسئولية الموظف وفقا لهذه الحالة على الحالة التى يصدر فيها حكم الغرامة على الشخص العام من مجلس الدولة وفقا للمادة الثانية من قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠، على نحو ماصدر عليه هذا النص . وإنما تمتد لتشمل أيضا الحالات التى يصدر فيها حكم الغرامة من المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية وفقا لقانون ٨ فبراير ١٩٩٥ . كما تشمل أيضا تلك التى يكون هذا الحكم صادرا من محاكم القضاء العادى ضد أحد الأشخاص

---

(١) FABRE (J.): la cour de discipline budgétaire et financier. R. Ad. 1970. P. 429 et ss.

(٢) BON (P.) : op. cit. P. 50.

الإعتبارية العامة أو الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام ، وذلك فى الحالات التى ينعقد لها الإختصاص بالفصل فى المنازعات الإدارية [١] .

(٢) حالة الإمتناع عن تنفيذ حكم التصفية :

١٨٧ – مثار المسئولية فى هذه الحالة مخالفة نصوص المادة الأولى من قانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ والتى تتعلق بتنفيذ الأشخاص الإعتبارية العامة للأحكام المالية التى تصدر فى مواجهتها . فإذا تسبب الموظف بتصرفه فى تعطيل تنفيذ هذه الأحكام بصفة عامة ، أو أحكام تصفية الغرامة التهديدية بوجه خاص ، ففى هذه الحالة تثور مسئوليته أمام المحكمة التأديبية للمخالفات المالية.

ومن خلال هذا النص يبدو أن الإمتناع عن تنفيذ أحكام التصفية الموجب لتحريك مسئولية الموظف يأخذ أحد شكلين : امتناع الموظف المختص عن اصدار إذن الصرف اللازم لتنفيذ الحكم خلال مدة الأربعة الأشهر التالية لإعلان هذا الحكم ، أو فى مدة أقصاها ستة اشهر من هذا الميعاد حالة عدم توافر الإعتمادات المالية اللازمة للتنفيذ . والآخر رفض السلطة الوصائية إصدار أمر الصرف بدلا من الشخص العام الخاضع لوصايتها ، حالة عدم توافر اعتمادات مالية لديه تكفى لتنفيذ حكم التصفية [٢] .

وتكون العقوبة على ارتكاب أى من هاتين المخالفتين ، وفقا للمادة ٥ من قانون ٢٥ سبتمبر ١٩٤٨ بشأن المحكمة التأديبية للمخالفات المالية ، معدلا بقانونى ٢٩ يناير ١٩٩٣ و ٢٤ يوليو ١٩٩٥ ، هى غرامة ٥٠٠٠ فرنك أو اجمالى الراتب السنوى للموظف المسئول عن ارتكابه مخالفة عدم التنفيذ ، إذا كان يتجاوز هذا المبلغ مقدرا يوم ارتكابه هذه المخالفة . ولايحول توقيع هذا الجزاء على الموظف دون توقيع جزاء جنائى عليه عن ذات المخالفة ، فلا يعد هذا ازدواجية فى العقاب محظورة قانونا ، أو اخلالا بمبدأ عدم العقاب عن فعل

---

(١) BERRE (L.): les povoirs d'injonction et d'astreinte du juge judiciaire á l'egard de L'Administration. A.J. 1972. P. 14.

(٢) BON (P.) : op. cit. P. 49.

واحد أكثر من مرة،لأن المحظور وفقا لهذا المبدأ تعدد العقوبات التي تنتمي إلى نظام قانوني واحد ، كأن تتعدد العقوبات الجنائية أو الجزاءات الإدارية عن ذات الفعل . أما إذا كان كل جزاء ينتمي إلى نظام قانوني مستقل ، فإن التعدد حالئذ يكون جائزا [١] . وأخيرا تنشر أحكام الإدانة التي توقعها هذه المحكمة بالجريدة الرسمية .

ثانيا : اجراءات المسئولية المالية للموظف :

١٨٨ – فضلا عن الإجراءات التي تنظمها القواعد العامة ، هناك بعض الإجراءات تستوجب خصوصيتها التعرض لها ، بعضها يتعلق بكيفية اثارة هذه المسئولية المالية للموظف ، وبعضها الآخر يرتبط بتحديد النطاق الشخصي لها.

(١) كيفية تحريك المسئولية المالية للموظف :

١٨٩ – تتحرك مسئولية الموظف أمام المحكمة التأديبية للمخالفات المالية وهي محكمة تشكل من ستة أعضاء ، يتم تعيينهم لمدة خمس سنوات . وهم الرئيس الأول لمحكمة المحاسبات رئيسا ، واثنان من أعضاء محكمة المحاسبات ، وثلاثة أعضاء من مجلس الدولة . ومقرها محكمة المحاسبات . ويوجد لها مدعى عام يمثله المدعى العام لدى محكمة المحاسبات . ولقد أنشأت لكفالة احترام قانون الميزانية أو القانون المالي ، وكفالة المشروعية المالية [٢] . والأحكام الصادرة من هذه المحكمة يطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة باعتبارها من إحدى جهات القضاء الإداري المتخصص [٣] .

ولكن كيف تتصل المحكمة بالمنازعة التي تثور عنها مسئولية الموظف ؟ الأمر يختلف تبعا لما إذا كانت المخالفة التي ارتكبها الموظف هي الإخلال بتنفيذ حكم افضى إلى الحكم على الشخص العام بغرامة تهديدية ، أم إذا كانت

---

(١) C.C. 17 janvier 1989. R.F.D. Ad. 1989. P. 215.
C.C. 28 juillet 1989. Rec. c.c. p. 365.

(٢) VINCENT (J.) et autres: la justice…. Op. cit. P. 463.

(٣) VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.): op. cit. P. 650.

مخالفة الإمتناع عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ حكم التصفيــــة (أو حكــم مالى) . ففى الحالة الأولى تتحرك المسئولية عن طريق القاضى الــــذى حكــم بتصفية الغرامة .

إذ لايجوز للمحكوم له أن يباشر الإجراءات أمام المحكمة من تلقاء نفسه، وإنما يكون لمجلس الدولة ، وفقا للمادة ٦ من قـــانون ١٦ يوليـــو ١٩٨٠ ، أن يرسل نسخة من الحكم الصادر منه بتصفية الغرامة التهديدية إلى المدعى العــام لدى هذه المحكمة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لمحاكمة الموظف المســـئول [١] . وذات الإجراء نصت عليه المادة ٢٢٢-٤ من تقنين المحاكم الإدارية ومحـــاكم الإستئناف الإدارية التى ألزمت هذه المحاكم بإرسال نسخة من حكــم التصفيــة الصادر عنها إلى المدعى العام لدى المحكمة التأديبية للمخالفات المالية .

أما تحريك المسئولية فى الحالة الثانية فهى تتم من خلال المحكـــوم لـــه الذى يودع طلبا لدى أمانة المحكمة بقصد اتخاذ اجراءات محاكمـــة الموظـــف الممتنع عن القيام بما يلزم لتنفيذ الحكم المالى الصادر ضد الشخص العام [٢] .

(٢) النطاق الشخصى للمسئولية المالية :

١٩٠ – حين تقرر هذا النظام بصدور قانون المحكمة التأديبية للمخالفات المالية عام ١٩٤٨ كان مقصورا على صغار موظفى الدولة مـــن المحاســـبين الذين يترتب على أخطائهم أضرار بمالية الدولة . وحتى صــــدور قـــانون ١٦ يوليو ١٩٨٠ كان نطاق تطبيق هذه المسئولية محدودا ، إذ كـــان يعفـــى مـــن الخضوع لها الوزراء ، والعمد ، والمحافظون ، وأعضاء المجالس المحليـــة ، وطوائف عديدة، كانت تمثل مركز الثقل فى التأثير على تنفيذ الأحكام القضائية. إذ هى فـــى الحقيقة الجهـــة المقررة للإمتناع عن التنفيذ أو تأخيره وما صغار

---

(١) C.E 6 janvier 1995. Soulat A.J. 1995. p. 157. Concl: Denis-Linton.

(٢) CHABANOL (D.): la pratique du contentieux administratif devant les Trilunmx administratifs et les cours administratives d'appel. Paris. Litec. 2e edition. 1992. P. 217.

الموظفين إلا أداة لتنفيذ هذه الأوامر فحسب [١] .

وعلى اثر الإنتقادات الفقهية لهذا التمييز البغيض ، بدأ المشرع يوسع من نطاق المسئولية المالية ، ويقلل من الفئات المعفاه من الخضوع له . حتى صدر قانون ٢٩ يناير ١٩٩٣ الذى أجاز مسئولية العمدة والمحافظين وأعضاء المجالس البلدية المنتخبين ، إذا ثبت أن تصرفهم كان سببا فى الحكم على الشخص الإعتبارى العام بغرامة تهديدية [٢] .

ولم يبق حتى الآن إلا أعضاء الحكومة الذين لاتقرر مسئوليتهم أمام تلك المحكمة حتى ولو ثبت فعلا أنهم وراء عدم تنفيذ الأحكام [٣] .

---

(١) VEDEL (G.). et DELVOLVE (P.): op. cit. P. 736.

(٢) BOUDINE (J.): la responsabilté direct élus locaux devant la cour de dicipline budgétaire et financiére. L.P.A. 13 août 1993. P. 7 et ss.

(٣) CHAPUS (R.): Droit administratif Général. Paris. Mont chrestien. 11e edition. 1997. T. 1. P. 735.

TERCINE (J): vers la fin de l'inex écution des decisions juridictionnelles par l'administration? A.J. 1981. P. 3.

الخاتمـــــه

١٩١ – ظل القاضى الإدارى حينا من الدهر متجردا من سـبل فاعلـه لضمان تنفيذ أحكامه . ومكث غير قليل عاجزا عن أن يحدث فى الواقـع جـل مايرجو المتقاضى من آثارها . فهو يقضى ، والإدارة تتمارى فى تنفيذ حكمـه ، تمتنع حينا وتماطل حينا آخر . تعتصم بمبادئ إن لم نشك فى نبـل أهدافـها ، يستبد بنا الريب فى قدرتها على تحقيقها . ومنذ مطلع هذا القرن والفقـه يلـهث وراء مجلس الدولة بحجج تناهت قوة وإقناعا يستحثه علـى التحـول عنـها ، لتنطلق رقابته إلى آفاق ترجوها دولة سيادة القانون . ويأبى مجلس الدولـة إلا أن يأخذ المشرع هذه المرة المبادرة ، وبالفعل صدر قانون ١٦ يوليـو ١٩٨٠ ليطارد الإدارة بغرامة تهديدية توقع فى حالات ثلاث : عدم التنفيذ الكلى للحكم، أو تنفيذه جزئيا ، أو تنفيذه متأخرا ، ويعدل القانون مرات عديدة كان آخرها فـى ٨ فبراير ١٩٩٥ بقانون أحدث اصلاحا قضائيا غير مشهود اسـتكمل القـاضى الإدارى به سلطانه تجاه الإدارة ، ليعلن عن مولد مرحلة جديـدة فـى نطـاق المرافعات الإدارية عامة ، وتنفيذ الأحكام بوجه خاص [١] .

تجسدت فى قانون الغرامة رؤى المشرع الفرنسى لدور القاضى الإدارى المعاصر فى تحقيق صياغة جديدة لدولة القانون ، صياغة يدخل بها إلى القـرن الجديد ، غير مثقل بتوجيهات وقيود امتيازات الإدارة ، صياغة تمثل إرهاصات تبشر بميلاد مبدأ جديد (لا امتياز لـلإدارة) ! صياغـة تعكـس عـددا مـن التشريعات يتغشاها التطور المتلاحق فى مظاهر رب يوما تضع أثقالـها بمـا لاعهد للقانونيين به ، فتسقط من حصون الإدارة مامثل سياجا حالت سنينا عـددا دون أن يلج القاضى الفرنسى دون غيره محارمها [٢] .

---

(١) FOMBEDUR(P.) et RAYMOUD(F.): chronique générale de jurisp rudence administrative française. A.J. 1999. P. 554.

(٢) MOUZOURAKI (P.): la modification du code des tribunaux administratifs en Allemagne fédérale. R.F.D. Ad. 1999. P. 150.

حقا أن الخطاب القانونى لتشريع الغرامة يعكس تصورا رائعا لمنظومة ثلاثية فى نطاق تنفيذ الأحكام : القاضى ، الإدارة ، المتقاضى . فالقاضى لم يعد دوره يتوقف عند سلطة الحكم فى الدعوى فحسب ، وإنما تجاوزه إلى نطاق التنفيذ أيضا . وصارت له كالقاضى العادى ، أدواته التى تفعل تأديته لهذا الدور أيضا . ولعل هذا يفسر مايقوله بعض الفاقهين تعليقا بأن : قانون الغرامة نقل عدالة القاضى الإدارى من نطاقها النظرى إلى آفاق التطبيق الفعلى [١] . أما الإدارة فتتجرد من جانب من امتيازاتها لتقف مع المتقاضى أمام القاضى الإدارى سواء بسواء ، لا فى نطاق مرحلة الحكم فحسب ، وإنما أيضا فى رحاب التنفيذ خاضعة لذات التهديدات المالية التى يخضع لها الأفراد العاديون حال الفصل فى دعواهم أمام القاضى العادى . بل وتؤمر بأن تأتى تصرفا أو تمتنع عن غيره مما يستوجبه تنفيذ حكمه . والمتقاضى امن واطمأن بعد خوف ورهب من حصوله على حكم يصعب عليه تنفيذه ، فقد نشأ له حق جديد بمقدم هذا القانون هو حقه فى عدالة سريعة وفعالة تكفل الغرامة ممارسته .

وقد يقال أن الإدارة قد لاترهبها الغرامة ، إذ تفعل كما يحدث فى دعوى التعويض ، فتؤثر أن تدفع عن أن تنفذ . وهذا القول مردود عليه بأمرين : أولهما أن الغرامة تظل فى تزايد مستمر تبعا لمضى الوحدات الزمنية التى تمتنع خلالها الإدارة عن التنفيذ حتى ترضخ وتسلم به تسليما . ولذا نراها تضطر اليه مجبرة عليه ، وإلا لن تتحمل ميزانيتها هذا العبء المالى المتزايد حينا بعد حين . على نحو مابينا على مدار البحث . وهذا على خلاف التعويض الذى لايعدوا أن يكون دفع مبلغ يحدده القاضى جملة واحدة تبعا لرؤيته لقدر ما اصاب ذو الشأن من ضرر نتيجة لعدم التنفيذ . وتلك مسألة كما دللنا يعيبها القصور فى حمل الإدارة على التنفيذ . إذ أنها بالتعويض وهو غالبا مايكون زهيدا تدفع ثمن عدم تنفيذ الحكم . وهذا أقصى مايحققه من أثر ، إذ أنه إذ أفلد

---

(١) MARION (A.): Du mouvais fondament de la juridiction administrative et de quelques moyens d'y rémédier. R.P. 1988. No 46. P. 33.

المحكوم له نسبيا ، فإنه يضحى بمبدأ المشروعية ، لأن معناه أن الإدارة تحللت من الخضوع له بما دفعت . غير الغرامة التى خيارات الإدارة فيها محصورة بين اثنين : تنفيذ ودفع ، أم تنفيذ بلا دفع . هذا إلى أن المشرع فى قانون الغرامة قرر مسئولية الموظف الممتنع عن التنفيذ أيضا مسئولية غير متقيدة بقواعد الخطأ الشخصى المعروفة فى القانون الإدارى ، وليس أيضا أمام القاضى الإدارى الذى تعدد معاييره لثبوت تلك المسئولية أفضى إلى أن حكمه بتقريرها يعد من أبلغ الأمور صعوبة ، وإنما أمام محكمة التأديب الخاصة بالمخالفات المالية ومخالفات الميزانية العامة . ولعل مايؤكد فاعلية الغرامة على هذا النحو فى تحقيق آثارها المرجوة أن نسبة عدم تنفيذ الأحكام الإدارية أضحت قليلة جدا عن فترة ماقبل صدور هذا القانون [١] . وهو ذاته مايفسره على الجانب النظرى بأن عدد طلبات الغرامة التى تقدم بها المحكوم لهم إلى مجلس الدولة كانت أغلبها يحكم فيها بالرفض أو عدم القبول ، وذلك كان مرجعه رهبة الإدارة من الغرامة التى يقضى بها إلى أن تهرع الى تنفيذ الحكم قبل أن يفصل قاضى الغرامة فيها . وهذا يؤكد أن تهديدها فى ذاته يكفى ، وله مجرد التلويح بالحكم بها يؤتى أثرها [٢] .

ويضيف بعض الفقهاء إلى ذلك قولا : ... أن هذا لايرجع – يقصد قلة أحكام الغرامة – إلى مايبديه مجلس الدولة من حرص فى تطبيق نظام الغرامة، وإنما يعود إلى نجاح هذه النظام فى إحداث أثره ، بما ولده من رهب لدى الإدارة من الحكم عليها بغرامة تهديدية إذا لم تمتثل طائعة لأحكام القاضى الإدارى [٣] .

وعلى قدر أهمية تلك الآثار لقانون الغرامة إلا أنه كان عرضة لبعض الإنتقادات التى يمكن أن نوجزها فى ثلاثة :

---

(١) Rapport public du cinseil d'Etat 1999. E.D.C.E. No: 50 p. 149:159.

(٢) COSTA (J.P.): op. cit. P. 230.

LONG (E.) et DELVOLVE (P.).op. cit. P. 710.

(٣) VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.): op. cit. P. 385.

(١) السلطة التقديرية لقاضى الغرامة :

١٩٢ - يرى بعض الكاتبين أن قاضى الغرامة يتمتع بسلطة تقديرية متعددة المظاهر من ابرزها حريته فى الحكم أو عدم الحكم بالغرامة . بل إن اعتداده بمفهوم موسع للمصلحة العامة أو المصالح العليا أدى به إلى رفض الحكم بها فى حالات عديدة كانت تستوجب ضرورة خضوع الإدارة للتهديد المالى . هذا يعنى أن القاضى يضفى شرعية على عدم تنفيذ أحكام القضاء ، أو يجعل لسوء نية الإدارة مسوغا من القانون . بل إنه فضلا عن ذلك يعطى الإدارة مهلة من الوقت تتراوح من شهر إلى شهرين بعد اعلان الحكم بزعم منح الإدارة فرصة أخيرة لتنفيذ الحكم . وهذه المهلة لاتعنى سوى استمرار الإهمال وسوء نية الإدارة فى عدم التنفيذ ، والضغط على ذى الشأن أن ينتظر وقتا آخر لتنفيذ حكمه . والأوفق تحقيقا لمقتضيات العدالة أن يلزم القاضى الإدارة بالتنفيذ شبه الحال والمباشر للحكم [١] .

حقا أن قاضى الغرامة يتمتع بسلطة تقدير الحكم بالغرامة من عدمه . بل له أيضا الا يحكم بها حتى فى حالات عدم التنفيذ المشهود . ولكن هذا لايقلل من فاعلية القانون ، ولايكون مدعاة للقدح فى قدرته على ترتيب آثاره . وذلك لأن الغرامة ، اعتدادا بهدفها ، تحتاج إلى كثير من سلطة التقدير فى الحكم أو عدم الحكم بها . إنها وسيلة غايتها حمل الإدارة على تنفيذ الحكم ، ومتى تحقق هذا الأثر فلا يكون هناك حاجة إلى الحكم بها . بل فى بعض الحالات يكون لعدم التنفيذ من الأسباب ماتنتفى معه مبررات الغرامة . وحالئذ لايجد القاضى مناصا من رفض طلب الحكم بها . ولأن حالات عدم التنفيذ عديدة ، ولايمكن للمشرع أن يضمنها فى نصوص معدودة ، أو يضع معايير دقيقة للتفرقة بين عدم التنفيذ المؤثم ، وغيره الذى ترتفع عنه درجة التأثيم ،كان لامندح عن أن يترك لقاضيها سلطة تقدير ذلك تبعا لكل حالة ، وما أحاط بها من ظروف .

---

(١) DAHER (A.): la faillete de facto de la loi sur les astreintes administratives. R. Ad. 1992. No 269. P. 409.

إذن السلطة التقديرية للقاضى ليس مبعثها التحكم ، وإنما سببها العجز عن الإحاطة بما يقتضى من عدم التنفيذ حكم الغرامة ومالايستوجبه . ومن جهة أخرى أن القاضى العادى يتمتع بذات السلطة ، والمشرع ومنذ قانون ٥ يوليه ١٩٧٢ كأول قانون أدخل بمقتضاه نظام الغرامة التهديدية إلى نطاق القانون الخاص ، أعطى القاضى سلطة تقديرية واسعة ليحكم بما يراه لازما تبعا لمقتضيات الحال بها . ولم يقل أحد أن فى ذلك اضعافا للغرامة على تأدية دورها ، أو أنه يفتر من اثرها فى اجبار المدين بالتنفيذ على أن ينفذ الحكم الصادر فى مواجهته . وأخيرا أن السلطة التقديرية لقاضى الغرامة هى من دواعى نجاح هذا النظام ، ومن أسباب تفعيل دوره فى تحقيق أهدافه ، إذ أنه لايهدف الى ارهاب الإدارة أو ملاحقتها بالتهديد المالى ، وإنما جل هدفه تحقيق مقتضى المشروعية . فإذا كانت هذه الأخيرة فى جانب التنفيذ اقتضى الحال الحكم بها ، وإن كانت فى جانب عدم التنفيذ امتنع القاضى عن الحكم بالغرامة . ولأن المواد الإدارية اسرع فى تطورها من غيرها من مواد القانون الآخر ، وهذا سر غلبة عدم التقنين عليه فى نطاقها ، فإن الأمر يستلزم أن يترك الأمو لكل قاض ليقدر المسألة وفقا لما تستوجبه الظروف المعاصرة . وهذا مكمن المرونة فى التشريع ، ومظهر صلاحيته للتطبيق دون التقيد بزمن محدد ولا طريقة بعينها .

(٢) مدة تقديم طلب الغرامة :

١٩٣ - قيل إذا كان قانون الغرامة يمثل خطوة جديرة بالإعتبار ، بل إنه افضل تقدم حدث فى التشريعات المعاصرة منذ وقت طويل ، فى نطاق خضوع الحكومة للقانون ، إلا أنه يعيبه المدة التى تطلبها لتقديم طلب الغرامة إلى القاضى المختص . إذ لابد أن ينتظر ذو الشأن مضى ستة اشهر من اعلان الحكم المطلوب تنفيذه فى حالة أن يكون قاضى الغرامة هو مجلس الدولة ، وثلاثة أشهر حال أن يكون القاضى المختص هو المحاكم الإدارية العادية أو

الإستئنافية [1] .

وهذا النقد على قدر وجاهته يمكن الرد عليه بأن تحديد هذه المدة استهدف المشرع بها أن يعطى الإدارة فرصة لكى تتهيأ لتنفيذ الحكم ، وتأخذ عدتها لإجرائه ، خاصة وأن من الأحكام ما يحتاج إلى وقت معين لإعداد مستلزمات تنفيذه . فمثلا الأحكام المالية يعوزها أحيانا وقت لتوفير الإعتمادات المالية اللازمة لتنفيذها . وترك الفرصة للإدارة لتوفير تلك الإعتمادات ، ينطلق من فكرة لاتكليف بمستحيل ، إذ الإدارة حين تعجز مواردها عن استيفاء حاجاتها يكون من العبث اجبارها على التنفيذ المباشر للأحكام . والا تكون الغرامة عبئا ماليا جديدا وأداة عبث وطغيان .

وقد يقال أن القاضى العادى لايتقيد بمثل هذه المدة حال أن يمارس سلطته فى الحكم بالغرامة ، فلا يوجد فى تشريع الغرامة نص له ذات المعنى. وهذا القول يمكن الرد عليه بأن القاضى العادى له سلطة تقديرية واسعة يستعرض خلالها حالة المدين بالتنفيذ عسرا أو يسرا ، ولايقضى بالغرامة إلا بعد التثبت من قدرته المالية ، كما أن له إن كان معسرا أن ينتظره إلى ميسرة ، فإذا استيقن قدرته إما أن يطالبه بالتنفيذ أو يجبره عليه بالتهديد المالى . ولعل فى السلطة التقديرية للقاضى سعة للمتقاضى أكثر من النص المقيد بمدة معينة . وأخيرا أن مدةالأشهر الستة كان مرجع اختيارها الى أنها المدة الطبيعية لتنفيذ الأحكام الصادرة بإلغاء الرفض الضمنى للإدارة للتنفيذ . إذ أنها عبارة عن مدتين : مدة الأربعة الأشهر التى يفترض بعد مرورها دون رد من الإدارة أن هذا يعدُ قرارا ضمنيا بالرفض . ومدة الشهرين التى لابد خلالها أن يطعن بإلغاء قرار الرفض الضمنى أمام القاضى الإدارى .

ولقد علمنا حال طباعة البحث أن المشرع الفرنسى بصدد اصدار قانون لإصلاح العلاقة بين المواطن والإدارة يتضمن عدة ضمانات ونصوص

---

(١) LASCOMBL (M.) et autre : note sous C.E. 11 mars 1994. Soulat. J.C. p. 1994 –2 – 22334.

اجرائية معدلة لآخر سارية ، غايتها سهولة اجـــراءات التقـاضى ، وســرعة الفصل فى المنازعات . منها مايتعلق بشرط المدة فى قانون الغرامة على نحــو يقلل منها أو يلغيها تماما .

(٣) معدل الغرامـــة :

١٩٤ - وقيل أيضا أن المعدل المالى للغرامة يعتبر قليـــلا نســبيا - (٢٠٠ إلى ١٠٠٠ فرنك يوميا) - على نحو لايمثل أداة ضغط ذى اثر فعــال لإجبار الإدارة على التنفيذ . هذا إلى أنه لايتناسب البتة مــع خطــورة الآثـــار المترتبة على عدم التنفيذ . كما أنه لايراعى قدر الضرر الذى يصيب المحكــوم له من جراء عدم التنفيذ [١] .

وهذا القول يمكن الرد عليه بأن معدل الغرامة مســألة لايرجــع فــى تحديدها إلى قانون الغرامة ، وإنما تركت لقاضى الغرامة ليقدر المعــدل الــذى يراه مناسبا أخذا بمعيارين : مقدار سوء نية الإدارة فى التنفيذ ، والقــدر الــذى يحملها على تنفيذه تبعا لما لديها من موارد مالية . وهو ذات مايراعيه القــاضى العادى الذى له سلطة تقدير معدل مايحكم به من غرامة على المديــن بــالتنفيذ أيضا . هذا إلى أنه يترك تقدير هذا المعدل لقاضى الغرامة يكون المشرع قــد فعل مايقتضى العدل والحكمة ، إذ الحال يتغير من واقعة لأخرى ، ومن جهـــة ادارية لغيرها . وتوحيد معدل الغرامة يمثل خللا بمـــيزان العــدل . اذ هنــاك جهات لن يكون للمعدل الثابت أى أثر فى إجبارها على التنفيذ ، وجهات أخــرى يكون من الظلم تطبيقه فى مواجهتها لاعتبارات مالية وظرفية تحــول منطقيــا دونه . إذن المعدل المتغير يمثل نوعا من تفريد العقاب المعروف فى القـــانون الجنائى ، وسلطة القاضى التقديرية بشأنه تتأسس على ذات الإعتبارات المنطقية التى راعها تشريع الغرامة بالنسبة للقاضى المختص بالحكم بها .

ولئن استند أنصـــار هذا الرأى لتأييـــده إلى أحكام قضائيـــة كان معدل

---

(١) MELLERAY (G.) et TERN (ph.): note sous C.E. 5 mai 1986. David. J.C.P. 1986. 2-20682.

الغرامة فيها يتراوح مابين القيم التى ذكرنا آنفا ، فقد فاتهم أن مجلس الدولة ذاته حكم فى بعض الأقضية بمعدلات بالغة الإرتفاع على نحو ماعرضنا فى نطاق البحث وصلت فى بعض الحالات إلى ١٦٠٠٠ فرنك يوميا .

أما القول بأن القاضى يغفل فى تقدير معدل الغرامة قدر الضرر الذى يلحق بالمحكوم له من عدم التنفيذ ، فذاك قول يغيب عن أنصاره معرفة حقيقة الغرامة التهديدية . إذ أنها وسيلة اجبار على التنفيذ ، وليست أداة تعويضية يقدر فيها المبلغ المحكوم به تبعا لما أصاب المحكوم له من ضرر . ولعل تشريع الغرامة كان أحرص على تأكيد ذلك فى مادته الثالثة حين نص على أن الغرامة التهديدية تستقل تماما عن التعويض . وتلك مسألة عرضنا لها تفصيلا فى نطاق البحث .

مدى الحاجة إلى تشريع الغرامة فى مصر :

١٩٥ - هل نحن فى حاجة إلى مثل قانون الغرامة التهديدية فى مصر؟ الإجابة بالإيجاب قطعا . إذ أن هذا التشريع لاموطن له ، فحيثما تماطل الإدارة فى التنفيذ فثم حاجة اليه . والظاهرة كما هى موجودة فى فرنسا معقل الديمقراطيات هى بذاتها فى بلادنا . ولعل هذا ما أفضى بالكثير ، ومنذ وقت طويل ، إلى المطالبة بعلاج ناجع لها ، بحثا عن سبل تكفل تنفيذا فعالا لأحكام القضاء خاصة الإدارى . وفى تبيان ذلك يقول البعض "... لقد شاعت ظاهرة عدم تنفيذ الأحكام القضائية خاصة تلك التى ضد الإدارة حتى أن تقرير مجلس الدولة فى عام نشأته الثالثه نادى فى مضمونه الى ضرورة تحقيق اصلاح خطير فى نظام القضاء الإدارى . فقد علت أصوات تنادى بوجوب كفالة التنفيذ للأحكام التى يصدرها هذا القضاء ، فإن بعضا من هذه الأحكام لاتنفذ ، أو تنفذ فى كثير من التراخى " [١] .

ومن جهة ثانية أن عصر الإنفتاح الإقتصادى الذى تعيشه البلاد لايمكن أن يؤتى جل ثماره دون انفتاح قانونى يطمئن فى ظله القاضى والمتقاضى بأن

---

(١) حمدى ياسين عكاشة : المرجع السابق .. ص : ٣٠١ .

الحكم الذى سيحصل عليه لابد أن يجد طريقه الى التنفيذ ، ولن يخضع الأمـر في شأنه إلى إرادة موظف أو ممانعة آخر . وأن مصدر الإلزام بذلك ليست مجرد وعود أو عهود وإنما هو القانون ذاته الذى يحمل أمضى الأسلحة التى يواجه بها القاضى مطل الإدارة وتسويفها (١) .

وتجد الحاجة الى تبنى هذا القانون أيضا مبررها فيما تنادى بـه القيـادة السياسية من ضرورة تيسير اجراءات التقاضى وكفالة حق المتقاضين فى عدالة سريعة . وهذا بالقطع لايتوقف عند حد اختصار وقت الفصل فـى الحكم أو الإقتصاد فى اجراءات التقاضى ، وإنما يتعداه إلى مرحلة مابعد صدور الحكم . فتلك المرحلة أهم مراحله على الإطلاق إذ فيها تتحقق الفائدة التى كان يرجوهـا المحكوم له على مدار مراحل الفصل فى دعواه ، وهى التى إمـا فيـها يوقـن بالقانون وعدله ، أو ييأس لإجحافه وظلمه . فكما أنه لاقيمة للقضاء بغير حكـم عادل ، كذلك لافائدة من الحكم بغير تنفيذ سريع .

وأخيرا من اللحظة التى نوقن فيها أن أول مقومات الحق فى العدالـة الإقتصاد فى الإجراء ، علينا أن ندرك بأن خير سبيل الى ذلك الإلتجـاء إلـى نظام الغرامة التهديدية. إذ به يتفادى القاضى بعد صدور حكمه تراكم دعـوى على دعوى ، أو طعن على طعن أو الغاء على الغاء . إذ بامتناع الإدارة عـن التنفيذ يطعن المحكوم له فى قرار رفضها الصريح أو الضمنى ، فـإذا صـدر حكم فى هذا الأخير تمانع فيه ، فيلجأ تارة أخرى إلى القضـاء طعنـا عليـه ، وهكذا إلى مالانهاية . فيزداد انشغال القضاء ، وتتراكم الإجـراءات وتتكـدس الدعاوى، ويحمل القاضى أخيرا مالاينوء بحمله . نقول اذن بالغرامـة يضـع المشرع حدا لكل هذا ، فيأمن المتقاضى ، ويستريح القاضى لينطلق قوة خلاقـة تذود عن الحق ، وتعيده إلى ذويه .

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

---

(١) PHILIPPE (AX): Droit administratif général. Paris. Librairie de l'unvrisité d'Aix-en provence. 1996. 2e edition.p. 288.

الإختصـــــارات

أولا : الإختصارات العربية :

التقنين	تقنين المحاكـم الإدارية ومحاكـم الإستئناف الإدارية
الغرامة	الغرامة التهديدية
الغرامة الإدارية	الغرامة التهديدية فى المنازعات الإدارية
الغرامة المدنية	الغرامة المدنية فى المواد المدنية
قانون الغرامة	قانون١٦ يوليو ١٩٨٠ بشأن الغرامة التهديدية فـــى المنازعات الإدارية وتنفيذ الأحكام الإدارية
محكمة الإستئناف	محكمة الإستئناف الإدارية
المحاكم الإدارية	) المحاكم الإدارية ومحاكم الإستئناف الإدارية العادية والإستئنافية)

ثانيا : الإختصارات الفرنسية :

A.J	Actualite juridique – Droit administratif.
A.L.D	Actualite – legislative. Dalloz.
Bull. civ	Bulltin des arréts de la chambre civile de la cour de Cassation.
C.A.A	Cour administrative d'appel.
Cass. Cıvi	Chambre civile de cours de carsation.
C.C	Conseil constitutionnel.
C.E	Conseil d'Etat.
Concl:	Conclusions.
D.	Recueil Dalloz.
E.D.C.E	Etudes et documents du conseil d'Etat.
G.P.	Gazette du palais.

J.C.A	Juris – classeur Administratif.
J.C.Pr. Civ	Juris – classeur de procédure civile.
J.C.P.	Juris – classeur périodique.(la semaine juridique).
L.A.P.	Les petites Afliches .
R. Ad.	Reuve administrative.
R.D.P.	Reuve du droit public.
R.F.D.Ad.	Reuve française du droit administratif.
R.J.	Reuve justice.
R.P.	Reuve pouvoirs.
Rec. c.c.	Recueil des décisions du conseil constitutionnel.
T.A.	Tribunal administratif.
T.C.	Tribunal des conflits.

فهرســــت

المقدمـــــة

مشكلة تنفيذ الأحكام الإدارية : ٥

أولا : الإدارة تحور القوة اللازمة لتنفيذ الأحكام ٧

ثانيا : حظر اتباع طرق التنفيذ العادية ضد الإدارة ١٠

ثالثا : الحظر على القاضى الإدارى توجيه أوامر الى الإدارة ١٤

رابعا: قصور الوسائل التقليدية فى إجبار الإدارة على تنفيــــد الأحكام الإداريه ٢٩

المشرع والأخذ بنظام الغرامه التهديديه حلا مسكله تنفيـــد الاحكـــام الإدارية ٤١

خطـــة البحـــــث ٤٦

الفصل الأول
شروط الغرامة التهديدية

تمهيـــــــــد ٥١

المبحث الأول
الشروط المتعلقة بالحكم الإدارى

تمهيـــــــد ٥٣

المطلب الأول : شروط الحكم الإدارى العامة ٥٣

الفرع الأول : وجوب أن يكون حكما قضائيا بإلزام ٥٦

أولا : ضرورة أن يكون حكما قضائيا حقيقيا ٥٦

ثانيا : وجوب أن يكون من احكام الإلزام ٦٧

الفرع الثانى : لزوم أن يكون حكما اداريا ٧٣

اولا : أحكام القضاء العادى ٧٤

ثانيـــا: قرارات الجهات الإدارية ذات الإختصاص القضائى ٧٧

ثالثا : أحكام المحكمين فى المنازعات الإدارية ٧٨
المطلب الثانى : شروط الحكم الإدارى الخاصة ٨٢
الفرع الأول : الشروط المتعلقة بالأوامر التنفيذية : ٨٣
أولا : وجوب طلب توجيه أوامر تنفيذية إلـــى الإدارة ٨٥
ثانيا : ضرورة أن تكون الأوامر المطلوبـــة مما يقتضيها التنفيذ ٩٢
ثالثا : لابد أن يقدر القاضى أن تنفيذ الأوامـــر يستلزم الحكم بالغرامة - احالة ١١٦
الفرع الثانى : الشروط المتعلقة بالحكم المرتبط بأوامر تنفيذية ١١٨
أولا : الشـــروط المتعلقـــة بأحكـــام المحـــاكم الإدارية العادية والإستئنافية ١١٩
ثانيا : الشروط الخاصة بأحكام مجلس الدولة ١٢٢

المبحث الثانى

الشروط المتعلقة بعدم تنفيذ الحكم الإدارى

تمهيد وتقسيم ١٢٥
المطلب الأول : الشروط الخاصة بالتنفيذ ١٢٦
الفرع الأول : ضرورة وجود التزام على الإدارة بالتنفيذ ١٢٧
أولا : النطـــاق العضـــوى للإلـــتزام الإدارى بالتنفيذ ١٢٩
ثانيا : النطاق الموضوعـــى للإلـــتزام الإدارى بالتنفيذ ١٣٢
الفرع الثانى : وجوب أن يكون التنفيذ ممكنا ١٣٨
أولا : الإستحالة القانونية للتنفيذ ١٣٩
ثانيا : الإستحالة الواقعية للتنفيذ ١٤٤
المطلب الثانى : الشروط المتعلقة بالإخلال بتنفيذ الحكم الإدارى ١٤٨

الفرع الأول : الإمتناع الإرادى عن تنفيذ الحكم الإدارى ١٤٩
أولا : الإمتناع الصريح عن التنفيذ ١٥٠
ثانيا : الإمتناع الضمنى عن التنفيد ١٥٤
الفرع الثانى : التنفيذ المعيب للحكم الإدارى : ١٥٨
أولا : التنفيذ الجزئى للحكم ١٥٩
ثانيا : التنفيذ المتأخر للحكم ١٦٤

الفصل الثانى
اجراءات الغرامة التهديدية

تمهيـــــــد ١٧١

المبحث الأول
اجراءات الحكم بالغرامة التهديدية

تمهيد وتقسيم ١٧٢
المطلب الأول : النظام القانونى لطلب الحكم بالغرامة التهديدية ١٧٣
الفرع الأول : الطلب الصريح بالحكم بالغرامة : ١٧٤
أولا : الإجراءات المتعلقة بالطلب ذاته ١٧٤
ثانيا : الإجراءات الخاصة بأطراف الطلب ١٨٤
ثالثا : مدى جواز تقديم أكثر من طلب للإجبار على تنفيذ ذات الحكم ١٩٤
الفرع الثانى : طلب المساعدة فى التنفيذ كإجراء للحكم بالغرامة : ١٩٩
أولا : مدى تعارض الحكم بالغرامة بغير طلب مع مبدأ لايحكم القاضى بما لم يطلبه الخصوم ٢٠٠
ثانيا : النطاق العضوى لنظام الحكم بالغرامة التهديدية بغير طلب ٢٠٢

ثالثا : النظام الإجرائى للحكم بالغرامـــة التهديديـــة
بغير طلب ٢٠٤
المطلب الثانى : الفصل فى طلب الحكم بالغرامة التهديدية ٢٠٧
الفرع الأول : الإختصاص بالفصل فى طلب الغرامة التهديدية : ٢٠٧
أولا : اختصاص مجلس الدولة ٢٠٨
ثانيا : اختصاص المحـــاكم الإداريـــة العاديـــه
والإستئنافية ٢١١
الفرع الثانى : تحقيق طلب الغرامة التهديدية : ٢١٤
أولا : اجراءات تحقيق طلب الغرامة التهديدية ٢١٤
ثانيا : ترك طلب الغرامة التهديدية ٢١٧
الفرع الثالث : الحكم فى طلب الغرامة التهديدية : ٢٢٠
أولا : الحكم بقبول طلب الغرامة التهديدية ٢٢٢
ثانيا : الحكم برفض طلب الغرامة التهديدية ٢٣٣
ثالثا : الطعن فى الحكم الصادر بالغرامة التهديدية ٢٤٣

المبحث الثانى

تصفية الغرامة التهديدية

تمهيـــــــد ٢٤٧
المطلب الأول : نظام تصفية الغرامة التهديدية ٢٤٨
الفرع الأول : اجراءات تصفية الغرامة التهديدية : ٢٤٩
أولا : طلب التصفية ٢٤٩
ثانيا : قاضى التصفية ٢٥٤
ثالثا : كيفية اجراء التصفية ٢٦٢
الفرع الثانى : توزيع حصيلة الغرامة بعد التصفية : ٢٧١
أولا : المستفيدون من حصيلة الغرامة ٢٧٢
ثانيا : طريقة توزيع حصيلة الغرامة ٢٧٦
المطلب الثانى : آثار تصفية الغرامة التهديدية ٢٧٩

الفرع الأول : تنفيذ حكم التصفية : ٢٧٩

أولا : شروط التنفيذ الجبرى لحكم التصفية ٢٨١

ثانيا : اجراءات التنفيذ الجبرى لحكم التصفية ٢٨٥

الفرع الثانى : المسئولية المالية للموظف الممتنع عن التنفيذ : ٢٩١

أولا : حالات المسئولية المالية للموظف ٢٩٢

ثانيا : اجراءات المسئولية المالية للموظف ٢٩٥

الخاتمـــــــة ٢٩٨

قائمة الإختصارات ٣٠٧

الفهرســـــت ٣٠٩

إيداع محلى	١٣٣٣٣
ترقيم دولى	I.S.B.N
	977-328-0321